

CA2 ON  
XD 119  
1989  
A04

ONTARIO


---

LEGISLATIVE ASSEMBLY

---

FOURTH REPORT OF THE  
SELECT COMMITTEE ON EDUCATION





Digitized by the Internet Archive  
in 2012 with funding from  
University of Guelph, University of Windsor, York University and University of Toronto Libraries





A20N  
D 119  
989  
904

Sessional Paper No. 427  
2nd Session 34th Parliament  
Tabled JUNE 27/90  
For Clerk Assistant

# FOURTH REPORT OF THE SELECT COMMITTEE ON EDUCATION



June 1990



CA20  
XD  
198  
AD4

# SELECT COMMITTEE ON EDUCATION

**FOURTH REPORT 1990**

**2nd Session, 34th Parliament  
39 Elizabeth II**







LEGISLATIVE ASSEMBLY  
ASSEMBLEE LEGISLATIVE

TORONTO, ONTARIO  
M7A 1A2

The Honourable Hugh Edighoffer, M.P.P.  
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Select Committee on Education has the honour to  
present its Report and commends it to the House.

A handwritten signature in cursive script, reading "Sterling Campbell".

Sterling Campbell, M.P.P.  
Chair

Queen's Park  
June 1990



**MEMBERSHIP**  
**SELECT COMMITTEE ON EDUCATION**

**STERLING CAMPBELL**  
Chair

**FRANK MIKLASH**  
Vice-Chair

**DAVID S. COOK**  
(Windsor-Riverside)

**ALLAN FURLONG**

**CAM JACKSON**

**RICHARD JOHNSON**  
(Scarborough West)

**KEN KEYES**

**STEVEN MAHONEY**

**MARGARET MARLAND**

**YVONNE O'NEILL**  
(Ottawa-Rideau)

**DIANNE POOLE**

---

**Tannis Manikel**  
Clerk of the Committee

**Bob Gardner**  
Research Officer



# TABLE OF CONTENTS

	<u>Page No.</u>
<b>INTRODUCTION</b>	1
Early Childhood Education	1
Context	2
Definitions/Scope	3
<b>BACKGROUND</b>	6
Policy Discussions	6
Early Primary Education Project	7
Kindergarten Initiatives	9
<b>EARLY YEARS OF SCHOOL</b>	11
Guiding Principles	11
Ministry Policy Development	12
Implementation of Kindergarten Initiatives	13
Organization of the Early Years	14
Space and Facilities	15
Transportation	16
Classrooms	17
Class Size	17
Age of Entry	18
The Early Years as a Continuum	20
The Early Years and Educational Equality	21
French Language ECE	22
Early Childhood Education in a Multicultural Society	23
<b>CHILD CARE</b>	25
School-based Child Care	26
Independent Schools and Child Care	29
<b>CONTINUITY</b>	30
Comprehensive Coverage	30
Coordination Between Child Care and Educational Systems	31
Coordinating Mechanisms	32
Coordination between Ministries	33
Local Integration	35
Professional Training	37
Programs and Qualifications	37
Potential Changes in Professional Training	38
Articulation of Different Training	39
<b>SPECIAL NEEDS</b>	42
Training in Special Needs Identification and Teaching	42
Coordination and Communication Between Systems	43
Identification and Placement Review Committees (IPRC)	44
<b>COMPLEMENTARY PROGRAMS</b>	45
<b>FINAL WORDS</b>	49
<b>LIST OF RECOMMENDATIONS</b>	50
<b>APPENDIX A</b>	
The Dissenting Opinion of Mr. Dave S. Cooke (Windsor-Riverside) and Mr. Richard F. Johnston (Scarborough West)	



## INTRODUCTION

### Early Childhood Education

The April 1989 Throne Speech stated that:

The early childhood years are the most important years for acquiring basic learning and social skills. The quality of education that our children receive in these critical foundation years will largely determine their ability to succeed at school and in later years.

The provincial government committed itself to an expansion of early childhood education. By 1992 all school boards will be required to offer half-day Senior Kindergarten (SK) for five-year olds and by 1994 all boards will have to provide half-day Junior Kindergarten (JK) for four-year olds. As of September 1990 boards may be funded to offer full-day SK where space permits. Children's attendance at Kindergarten will remain optional.

More and more children are involved in early childhood education (ECE) within the province's schools. As of the start of the school year in September 1989:

- 2,502 schools provided Junior Kindergarten, with an enrolment of 86,283;
- 3,401 schools provided Senior Kindergarten, with an enrolment of 130,825. This included 1,042 children in full-day every-day programs;
- 2,481 schools provided both JK and SK. Twenty-one provided JK only and 920 SK only; and
- 83% of boards offered JK and 94% SK.

At the same time, day care has continued to grow. As of December 1989 there were:

- 2,767 licensed child care centres;
  - In March 1989 68% of centres were non-profit and 32% commercial;
  - The non-profit centres had 64.8% of total licensed capacity and the commercial centres had 35.2%;

- 127,772 children enrolled in group centres;
- 102 licensed private home day care agencies, with approximately 11,700 children enrolled; and
- the great majority of children cared for outside of the home are in unlicensed informal arrangements.

## Context

These government initiatives and program developments have sparked a great deal of interest in early childhood education both within the educational community and the public at large. But two broader trends have also been particularly important.

Firstly, the development of both formal early childhood education and child care are responding to a rapidly changing social structure. Among the key factors are the growing labour force participation of women, especially of mothers of young children; the rise of single parent families, and the higher incidence of poverty of such families; and a range of broad changes in family structure, with one important effect being the more limited child care and other support available to parents of young children within their own families. Given that all of these trends are likely to continue, the pressure to increase and improve early childhood education and care will also continue to increase. Equally significant is the growing recognition of the importance of the early years in children's subsequent educational achievement and overall development. Academic research and educational practice has consistently found that high quality early childhood education can be beneficial to young children, especially for those from disadvantaged backgrounds.

Our hearings on ECE come at a particularly opportune moment. The Ministry of Education is currently rethinking the early years as part of its overall Action Plan for the restructuring of the educational system. The Ministry of Community and Social Services is planning to review child care legislation and funding arrangements. There is also extensive interministerial consultation underway on school-based child care and other matters of mutual concern. More concretely, the need to integrate child care and early years schooling will be especially pressing with the space crunch that will develop in schools and school-based child care as a result of the expansion of full-day Kindergarten.



The Committee held 10 days of hearings in January and February 1990 and heard from 40 trustee associations, teachers federations, child care organizations, parents groups, colleges and universities, academics and others within the educational community. We hope that our hearings can provide useful evidence and that this Report will highlight key issues and directions for the necessary policy development in all these areas. We would like to thank our staff: Tannis Manikel, Clerk, and Bob Gardner, Assistant Chief, Legislative Research Service.

### **Definitions/Scope**

There is a clear consensus that learning in the early years is crucial, both to later educational achievement and to subsequent overall social development. The Early Primary Education Project, a comprehensive study commissioned by the Ministry of Education which reported in 1985, concluded that "studies have shown that the period from three to eight is of pivotal importance to the intellectual and social growth of children and to their subsequent development." Similarly, the Ministry's 1984 planning document, Towards the Year 2000, reviewed contemporary learning theory and noted "as the work of Piaget, Bloom and others has shown, the most critical years for individual development are the years from birth to six, a period during which all living really is learning. These initial periods have obvious and profound implications for ordering instruction in the schools."

Nonetheless, the concept of early childhood education is often not clearly defined. One reason is that it can broadly be seen as a learning process that takes place in various institutional settings: child care centres, nursery schools and Kindergarten. All of these settings combine what can be seen as custodial care with what can be seen as learning. What the proper balance between educational and custodial elements or indeed how these can be separated in practice is very much a matter of ongoing debate. For example, educators agree that young children learn productively from play - is facilitating such play custodial or educational?

Academic experts and educators appearing before the Committee identified a number of ways of defining ECE. It can be differentiated by age: birth - eight is generally accepted as the overall parameters of ECE. It can also be defined in pedagogical and

philosophical terms; so that programs and curricula, wherever they take place, are designed to be appropriate to children's development and needs.

Finally, and most complex of all, ECE can be defined institutionally; by how and where the education and care are delivered. ECE in Ontario extends over several Ministries and the different institutional systems of school and child care. At one level, many believe that this should not really matter. We heard of the simple but apt slogan "Good care educates, good education cares." Whatever the ideal, the way in which the care and education of young children is delivered is extremely complicated. Formal early childhood education is increasing as Junior Kindergarten and Kindergarten are expanded. Child care or day care is provided by a wide variety of commercial, non-profit and public organizations, and the direct provision of child care in schools is increasing. The great majority of parents still must arrange for care for their children in the unlicensed informal sector. The at times bewildering range of service providers and institutional settings for the education and care of young children speaks to the need for coordination and planning, and this will be a major focus of our Report.

We need to clarify our own definitions as a starting point. In its Action Plan the Ministry defines education for four- and five-year olds as the early years. The formative years will be Grades 1 to 6. Previously JK to Grade 3 was seen as the Primary Division. Because we are a Select Committee on Education we will focus on the role of the schools in this crucial early period in children's development. We will be exploring the recent changes and future prospects of Kindergarten. But we will not be limiting our analysis to this period.

We agree with many witnesses before our hearings that the early years of learning can best be seen as a continuum, extending from infancy up to the age of eight or so. In this broader sense the interrelation between the first few years in Kindergarten and later grades is a key question. Equally important is the relation between the schools and other settings in which young children learn and are cared for, and we will also examine the child care system. An ongoing theme in our Report will be the overall issue of continuity of young children's educational experiences and integration of the different systems and settings within which children are cared for.

To sum up: we will certainly be exploring what the Ministry calls the early years of Junior and Senior Kindergarten for four- and five-year olds. But we also think the basic concept of Early Childhood Education has to be extended both ways from Kindergarten: downwards to the younger ages in child care and upwards into Grades 1 and so on. At the same time, we will examine the child care that many children of all these ages attend in addition to school.

## BACKGROUND

### Policy Discussions

The issue of ECE has been discussed in Ontario for many years. For example, the 1968 Hall-Dennis report Living and Learning, observed that schooling could not wait until the age of six to begin. While six remains the mandatory age, the number of children attending Kindergarten and then Junior Kindergarten has steadily increased. This trend has prompted a number of enquiries and studies.

The Ministry of Education issued its curriculum document The Formative Years in 1975. Its philosophy stressed the need to adapt programs to the development and individual needs of children, to ensure that each child develop self-confidence through the experience of success in school and to promote flexible ways of learning, through play for example. It emphasized the importance of continuity through the first years.

The four teachers' unions involved in elementary education sponsored a Commission of Inquiry into the Education of the Young Child with Laurier LaPierre as Commissioner in 1977. The Commission held 33 days of public hearings across the province, received 397 briefs and sponsored a number of research studies. To Herald a Child was published in 1980 and outlined detailed proposals to reform the care and education of young children

- It called for a Ministry of the Family and of the Young Child to take over the functions of the Ministry of Education.
- It proposed Centres for the Family and the Education of the Young. These centres would:
  - provide the full range of services for the care and education of young children from birth to eight years;
  - provide after-school programs for children older than eight;
  - function as a community service for parents and those who care for children.
- Education and care would be provided within a child-centred, integrated and comprehensive philosophy and programs and curricula that emphasized activity and play-based learning.
- Services should address the specific needs of Francophones, Native children and all others with special needs.

- It made a large number of specific recommendations on teacher training, the role of principals, professional development and the dissemination of research.

In 1982 a Ministry Task Force on Junior Kindergarten, Kindergarten and Grade 1 carried out research in selected schools. Its key finding was "a marked discrepancy between the prevailing philosophies and practice for Junior Kindergarten and Kindergarten, and those for Grade 1. Some educators seem to believe that children grow up and grow old over that magical summer between Kindergarten and Grade 1." The Grade 1 programs were seen to be too teacher-directed and pre-determined. The Task Force also noted considerable variations among schools:

- reasons for establishing Kindergarten programs differed;
- early and ongoing identification procedures also reflected diverse philosophical views and practices;
- program development and planning was inconsistent ;
- there was insufficient pre- and in-service training and professional development;
- community services and child care for children were often limited and poorly coordinated.

### **Early Primary Education Project**

This continuing interest and the growth of Junior Kindergarten and Kindergarten enrolment led to the creation of the Early Primary Education Project, a task force to "provide new directions for the Province's education system, focusing on the early years . . . to enable us to place greater emphasis in this critical area." It was to clarify the purposes and benefits of early primary education, recommend policies and priorities, consider curriculum planning in later divisions, address teacher training, and explore how available resources can be identified and coordinated.

The Project undertook extensive consultation across the province. It held six community forums in different centres in the fall of 1984. Major themes of those forums were that services were fragmented, teacher training needed to be improved and the government should make a clear commitment to improving early education. It also held 83 study sessions with educational and other agencies. They revealed parallel concerns to the community forums and also urged that the Ministry mount a public awareness campaign to increase public recognition of the importance of early

childhood education. Participants in the sessions wanted to improve specialized training for teachers in early childhood education, with longer practicums and internships. The sessions stressed links between schools and other community services and called for family resource centres, either in schools or other community buildings, to facilitate coordination and communication. The sessions proposed to restructure the early years by creating a community-orientated integrated primary unit for ages three-plus to eight. The unit would be ungraded, flexible in terms of entry, attendance and length of day (for the younger children), and would offer a diverse range of programs and services. Finally, the Project received many briefs and letters from associations, boards and individuals. Among their consistent themes was an emphasis on continuity and a child-centred approach based on developmental theory. They also wanted the Ministry to make a firm public commitment on the priority of ECE.

The Project's 1985 Report made a number of comprehensive recommendations for the restructuring of early education:

- Its overall evaluation was that the existing policy documents were strong, but that they were being applied inconsistently.
- It stressed the need for a broad and "more integrated view of curriculum that embraces the 'lived world' of the child and facilitates continuity and development." This would build upon the specific cultures and home experiences of children. A central goal would be achieving 'vertical' continuity throughout the division.
- Because "development of the child does not proceed in a smooth upward climb, but rather in spurts," entry into the primary division and progression through it should be flexible.
- The Project would expand access to Junior Kindergarten.
  - JK programs had been originally established as compensatory education for disadvantaged students.
  - Boards had become increasingly aware of the benefits for all children.
- The Project emphasized finding and training special teachers for the early years. To this end professional development and in-service training should be improved. The Faculties of Education and community colleges should coordinate their training programs.
- It also stressed linking the schools to other community social services and agencies:



- To address such trends as "latch-key" children, boards and other agencies should explore ways of providing before- and after-school activities at the school.

- It endorsed the concept of 'family resource centres', a variety of grass-roots programs that had emerged in many areas to offer support services to families with young children. A survey for the Project found that these centres provided both parents and children with a positive learning experience, flexibly responded to the needs of particular communities, served to enhance the self-esteem of parents, and broke down the social isolation of parents and children.

### **Kindergarten Initiatives**

As noted earlier, the Government announced major new initiatives in early childhood education in the April 1989 Throne Speech: all boards will be required to offer half-day Senior Kindergarten by 1992 and half-day Junior Kindergarten by 1994. Boards with space available will be funded to offer full-day SK from September 1990. Attendance at both JK and SK will remain at the discretion of children's parents or guardians.

Kindergarten students are funded in the same manner and at the same rates as for other elementary school children under the overall General Legislative Grant. JK and SK are funded on the basis of a half-day program.

The Ministry projected the costs of these initiatives starting from two assumptions for Junior Kindergarten: that there are 53,000 four-year olds who are not currently enrolled in JK who will need to be accommodated and that boards will be able to find space for an additional 10,000 JK pupils, meaning that 43,000 new spaces will be required. On the basis of 1989 approved costs per pupil, the Ministry estimates that the annual operating cost of the JK initiatives will be \$106 million (additional enrolment of 53,000 pupils X 0.5 for half-day funding X approved cost per pupil of \$4,000; with full provincial funding) after the five-year implementation is completed. Capital funding is available to allow the expansion of JK. The estimated capital expenditure for the five year phase-in is \$103 million (43,000 X 0.5 X approved cost per pupil of \$8,000 = \$172 million; with provincial support at 60% = \$103 million).

The Ministry estimates that 80% of five-year olds currently in half-day Senior Kindergarten programs, or about 100,000 children, would opt for full-day. Where

boards have space available, and wish to expand SK to full-day, they will be funded on a full-day basis. The decision as to whether space is available is made by the boards. No capital funding is available for renovation and expansion in this connection. The Ministry estimates that the annual operating cost for full-day SK would be \$88 million after the initiative is fully implemented (additional enrolment of  $100,800 \times 0.5$  for the added half-day  $\times$  approved per pupil cost of \$3,500 = \$176 million; with provincial grant support of 50% of approved costs = \$88 million).

While these projected costs are derived from the best estimates of experienced Ministry officials and board administrators, a number of questions remain. Is it realistic to assume that all four-year olds not currently enrolled in JK will do so? Will there be regional variations in take-up or the ability of boards to provide the necessary programs? Without a specific survey of available space, how can it be known that some 10,000 additional places for JK can be found? Will this result in existing child care facilities losing their space in the schools? We also understand that the Ministry did not conduct a specific survey of boards to determine what space is available for possible expansion to full-day SK. Because such expansion will only take place if space is available and there will be no capital funding, is it not impossible to say what actual take-up will be?



## EARLY YEARS OF SCHOOL

### Guiding Principles

It is clear that the importance of early childhood education has been recognized by all partners in education and by the general public. But ECE of what kind? What philosophical goals and pedagogical principles should guide ECE?

We heard a clear consensus from witnesses. Early education should not put too much pressure on children for performance too early and it should not be geared to academic content. Curricula should be developmentally appropriate. ECE should be child-centred and holistic, focussing on the child's overall cognitive, physical, emotional and social growth. It should emphasize activity-based and child-initiated learning and exploration. Space, materials and time schedules should be appropriate and flexible and there should be sufficient time for large muscle and outdoor activities. A critical more general goal is continuity between the different settings in which children find themselves.

One of the most comprehensive statements of the guiding principles of ECE came from the Ontario Metis and Aboriginal Association:

- Early Childhood Education Programs should:
  - provide physical, emotional, social, creative and cognitive experiences that aim at development of the whole child within Metis and Aboriginal culture;
  - play activities should be the way through which the child gains experience and knowledge of the world;
  - in communities with children of Native descent cultural models and materials should be the basis around which many programs are organized;
  - prepare experience that enable the Metis and Aboriginal child to develop a firm grounding in oral language and pre-reading skills;
  - be culturally appropriate in setting, structure, pace and in meeting the health needs of each child;
  - provide flexible vertical movement through all stages of any early childhood education program;
  - use elders and Native people as valuable resources and role models to enable the child of Native descent to develop a strong personal and cultural identity.

While this formulation is specific to the cultural values and needs of Aboriginal children, it is also a clear statement of general principles that can certainly be applied in other communities. Its argument that education must always be culturally specific is certainly crucial.

### **Ministry Policy Development**

We were pleased to see that the Ministry of Education fully shares this consensus for child-centred early education. However, the various reports discussed above all concluded that pedagogical assumptions and Ministry policy guidelines were not being applied consistently throughout the province. The different resources available to boards in the various regions and growth areas also contributed to considerable variability in the range of ECE programs available. This inconsistency takes place not only in the schools but within the child care system, let alone the bewildering complexity of the private arrangements that parents must make for their children's care. We think that a major goal of government policy should be to ensure that commonly agreed principles of ECE are applied consistently across the province, always adapted, of course, to the needs of specific communities.

The government has been moving to expand ECE through the Kindergarten initiatives and school-based child care and there are key social and economic trends that will make the early years increasingly important. However, some concern has been expressed that these trends have been taking place without explicit policy leadership from the provincial government.

The Ministry provided the following statement to the Committee on the overall goals of ECE:

The Ministry of Education is committed to providing four- and five-year olds with the opportunity to develop a strong foundation in social development, thinking and problem-solving, language, literacy and physical coordination in order to give them success in later years. The benefits derived from education at an early age are important for all children.

Nonetheless, a number of witnesses felt that the Ministry had not provided sufficiently concrete and comprehensive indications of its policy on ECE. Several of the key

partners in education argued that the Ministry should develop a policy statement or document to clarify its philosophy and goals. For example, the Consultants/Coordinators Association of Primary Educators recommended that:

- The Ministry should formulate a statement of direction for the early years, which emphasizes the natural learning processes of young children. It should clearly state what it sees to be pedagogically sound principles of primary education, address the importance of the play-based approach, and offer support to the educational community in meeting these goals.

The Ontario Public School Teachers' Federation urged that:

- The Ministry of Education should enunciate clear, appropriate and achievable expectations for children in the Primary Grades and provide the resources to meet these expectations.

Similar recommendations had been made by the Deans of the Faculties of Education, the Ontario Separate School Trustees' Association and the Ontario English Catholic Teachers Association. We agree that such a statement could be useful. We understand that policies and program frameworks are being discussed and restructured under the Ministry's Action Plan and that The Formative Years policy document is being reviewed. On the other hand, important developments, such as the expansion of Kindergarten, continue to take place. We think it would be useful for the Ministry to indicate its overall philosophy and goals on ECE and recommend that:

1. **The Ministry of Education develop a statement of its philosophy and pedagogical rationale for Early Childhood Education. Given the need for continuity and coordination between institutions providing care and education to young children, this should be developed in cooperation with the Ministries of Community and Social Services, Health and other relevant agencies.**

### **Implementation of Kindergarten Initiatives**

Not surprisingly, there was extensive discussion in our hearings of the expansion of Junior Kindergarten and Senior Kindergarten. While generally supportive of the government's commitment, many questions were raised concerning the direction and impact of the changes. A number of witnesses were particularly concerned that the overall pedagogical rationale had never been clearly stated. Nor was it clear why the government mandated JK but not full-day SK. A number of witnesses called for clarification of these questions.

- Professor Ellen Regan of the Ontario Institute for Studies in Education (OISE) foresaw a danger of full-day Kindergarten simply being half-day stretched out. She argued that the purposes of Kindergarten need to be clarified at the policy level.
- The Association for Bright Children argued that the pedagogical rationale and program guidelines must be clearly stated for the expansion of Kindergarten in order to avoid unrealistic expectations being imposed on the children from parents and teachers.
- The Federation of Women's Teachers Associations of Ontario emphasized the fundamental pedagogical assumptions that should guide ECE. It recommended that school boards look upon half-day junior kindergarten and full-day, every-day kindergarten programs as an expanded opportunity to provide a learning environment where a child's social, emotional, physical and intellectual needs are met rather than an opportunity to speed up the child's academic progress.

A further common question emerged as to how comprehensive the coverage from the boards for Kindergarten will be. The language of the original announcement was that all children would have access to Kindergarten. But are actual requirements and funding presumptions simply that all boards offer programs? Are boards expected to have Kindergarten in all schools or just some of them? The Ministry says that it is the former, so that every elementary school offers Kindergarten. But are the resources available to boards sufficient to ensure this?

A number of concerns were raised regarding this question of resources, especially given the large numbers of boards with expenditures above approved grant ceilings. Smaller boards in particular, with less access to operating and capital funding and with more limited specialized personnel and resources, may be less able to expand JK and SK. Similarly, boards facing enrolment pressures may not have space available for full-day SK even if they want to pursue it. As more boards develop full-day programs, will the pressure on adjacent boards to also provide it prove irresistible? And what will happen if those boards have limited resources or rapidly growing enrolments and space 'crunches'? Will the expansion of Kindergarten result in more children in portables?

### **Organization of the Early Years**

A variety of questions regarding the educational implications of the Kindergarten initiatives and the overall organization of the early years were raised throughout our

hearings. These tended to focus on such issues as class size, age of entry, progress through the early years, relation to later grades, etc.

A good sense of the wide range of educators' concerns can be seen in the submission from the Ontario Public School Boards' Association:

1. What is the impact on the capital needs of school boards particularly in high growth areas?
2. What are to be the required teacher qualifications and how do these relate to an impending teacher shortage?
3. Is the class size to be mandated and how will it relate to the maximum class size objectives for grades one and two?
4. What will be the impact on school board/teacher negotiations if class sizes continue to be mandated?
5. Early childhood education at the Junior Kindergarten level necessitates changes in the later years of the primary program. It must not be treated in isolation.
6. What impact will full-day Senior Kindergarten have on the Grade 1 program?
7. Should priority for full-day Kindergarten programs be given to children most likely to be at risk of school failure?
8. Costs involved in developing appropriate curricula must be considered.

We share the concern that so many crucial questions seem not to have been considered before announcing the expansion of Kindergarten. While many of these questions are no doubt being analyzed in discussions around the Action Plan, the great majority of boards already offer Kindergarten programs and the expanded funding under the new initiatives is scheduled to go into force in September 1990. We think that the clarification of the rationale and operating principles of expanding Kindergarten cannot wait and recommend that:

2. **The Ministry of Education publish guidelines on the implementation of its Kindergarten initiatives by December 1990 which clarify the pedagogical rationale, guiding principles, estimated numbers of children, classrooms and schools that will be involved, estimated immediate and ongoing capital and operating costs, and the interrelation of the proposed expansion with later grades and the child care system.**

#### Space and Facilities

The question of standards of facilities, equipment, and space is also an important



issue. It cannot be assumed that what is appropriate throughout the primary grades is adequate for the early years.

- For example, the Ontario Association of Junior Educators argued that schools for early years, including outdoor play spaces with mandatory safety standards, should be designed and supplied specifically for the needs and capacities of younger children.

Design parameters for Kindergarten space are currently built into the capital approval process. But we are not convinced that this is sufficient to ensure that appropriate space and facilities for Kindergarten classes are always available, especially in older schools. We have recommended that the Ministry publish guidelines on the implementation of its Kindergarten initiatives. We also recommend that:

3. **The Ministry of Education guidelines we have recommended should include an analysis of the type of space and facilities most appropriate for Kindergarten classes and how these can be assured in every school, whether new or old.**

### Transportation

The issue of transportation should also be addressed. The next section will address how the various settings of school and day care centre that children find themselves in can be integrated and coordinated. One important facet of this is transportation between the different facilities.

- The Ontario Public School Teachers Federation argued that school boards should provide adequate transportation to and from school for children in the Primary grades.

More generally, the Ontario Association of Junior Educators recommended that:

- Safety standards, driver training and procedures for picking up and dropping off children should be mandated. Buses designed specifically for young children should be available.

We are concerned that effective and consistent safety standards for transportation be ensured, especially as the bussing of young children is bound to increase with the expansion of Kindergarten. The Committee recommends that:

4. **The Ministries of Education, Community and Social Services, and Transportation undertake a joint review of bussing of young children and report back to this Committee by December 1990. This review should identify minimum safety standards which should be mandated and examine how policies and guidelines for transporting children between child care centres and schools can be coordinated and rationalized.**

### Classrooms

The Ontario Association of Junior Educators also recommended that Kindergarten never be offered in portables. However the Ministry noted that there is nothing in existing regulations or policy that would prohibit this. When officials appeared before the Committee, they speculated that a more likely course would be for boards to move other grades into portables in order to free up space to expand Kindergarten.

Nonetheless, we are extremely uncomfortable with young children beginning their school years in portables. While we recognize the importance of local board and school flexibility in accommodation and design, key elements of classroom and child care settings are mandated in all new schools. We think that the youngest children should be in the core parts of schools, including porta-pak arrangements, with all the attendant safety and design advantages that go along with such locations. The Committee recommends that:

5. **The Ministry of Education mandate that Kindergarten always be provided in the core of the school.**

### Class Size

A number of witnesses spoke to an important anomaly in recent government initiatives in the early years. While the government is requiring that Grades 1 and 2 have maximum class sizes of 20, there is no such requirement for Kindergarten. This lack of clarification for Kindergarten also contrasts to the specific regulations concerning child care: the mandated adult to child ratios are 1:3 for infants up to eighteen months, 1:5 for toddlers of 18-30 months, 1:8 for pre-schoolers of two and one-half to five, 1:12 for five-year olds and 1:15 for children six to twelve.

We must be careful of simplistic comparisons here. The child care requirements specify the ratio of adults, not all of whom are ECE trained professionals, to children. Similarly, many Kindergarten classes may have teaching assistants, volunteers or other

adults in the classroom. Nonetheless, we share the concerns of many witnesses regarding the effect on children of the move from the smaller group sizes of day care into the often much larger class sizes of Kindergarten. We also agree with those many witnesses who stressed the importance of small class size to providing the kind of individualized and flexible attention needed in the early years.

While the need for small class size was a consistent theme, a number of groups made specific recommendations as to the best class size for Kindergarten, including all the elementary teachers federations:

- The Ontario English Catholic Teachers Association argued that all Junior and Senior Kindergarten classes should not exceed 20 students and ideally, 15 should be the maximum number in one class.
- The Federation of Women's Teachers Associations of Ontario recommended that the provincial government establish maximum class sizes of 15 students in Junior Kindergarten and 18 students in Senior Kindergarten, and provide incentive funding to assist school boards in moving toward this goal.
- The Ontario Public School Teachers Federation called on the Ministry of Education to mandate that maximum class size in Junior and Senior Kindergarten be 16 pupils, and in Grades 1, 2 and 3 be 20 pupils.
- Finally, the Ontario Coalition for Better Daycare urged that maximum size for ECE classes should optimally be 16 and not exceed 20.

The Committee agrees with many witnesses that small class size is crucial to good early childhood education and that the class size of the Kindergarten years should be specified. This should be done in relation to the children's experiences in child care and Grades 1 and 2. We support the government's initiatives to reduce class size in Grades 1 and 2, and think that the goals of these initiatives should be extended to Kindergarten. This, of course, also means that specific funding must be made available to ensure there are enough classrooms and resources for Kindergarten. The Committee recommends that:

6. **The Ministry of Education establish goals of maximum class sizes of 16 for Junior Kindergarten and 18 for Senior Kindergarten. Adequate resources will have to be made available to boards to achieve these standards.**

#### Age of Entry

We heard from a number of educators that the current method of all children entering school in September is too rigid. Pedagogical theory and a considerable body of



educational research emphasize that children develop at different rates. Moving children into the system based on arbitrary markers such as birth dates ignores this variability. More concretely, we know that problems arising from the current system are a major concern of many parents. Some children born in particular months tend not to be as ready as others. Conversely, other children have had to delay entering school past when they were ready because of their birth dates.

In response, many educators have called for flexible or multiple entry points to school. This was a key conclusion of the Early Primary Education Project: "In view of the variability in children's social, physical and intellectual levels of development, flexibility throughout the Primary Division is considered beneficial for most, if not all, children." It recommended that the Ministry permit flexible entry and progression throughout the Primary Division.

The Province of British Columbia is currently restructuring its entire educational system. One of the key proposals being discussed for the early years is having children enter in either September or January. The concept of dual entry points was supported by the Ontario English Catholic Teachers Association in our hearings.

The Committee agrees with many witnesses that allowing children to first enter school at different times would be beneficial for their development. We also share the widespread concern that the current system may have an adverse impact on some children. Our first recommendation here is that:

**7. The Ministry of Education establish at least two entry points for children into Kindergarten and Grade 1.**

We were also impressed by arguments of witnesses for an even more flexible system of entry into the early years, perhaps on children's birthdays, as well as flexible progression through the early years. However, such major changes should not be implemented without extensive consultation within the educational community and with the public at large. To this end we recommend that:

**8. The Ministry of Education issue a discussion paper on the pros and cons of more flexible methods of children entering school by June 30, 1991.**

We are aware, of course, that reforming the way in which children first enter school would entail considerable logistical complexities and have implications for the entire structure of the first years of school. In fact, it is precisely in that larger context that we think these changes should be considered.

### The Early Years as a Continuum

These two issues of class size and flexible entry both raise the vital question of how Kindergarten should be integrated with the Primary grades. The fact that Kindergartens operate separately from the rest of many elementary schools was an important problem identified by the Early Primary Education Project. It was concerned that this resulted in insufficient planning and communication between teachers across the Primary Division and limited scope for interaction between children who could benefit from working with others who might be different ages but are at similar developmental levels. The Project emphasized continuity and flexibility in curricular and learning experiences for children in the early years. It recommended that the Ministry ensure that the Primary Division was organized as an integrated planning unit.

A number of witnesses in our hearings also supported the concept of the early years as a continuum. Several groups commented on how their structure, curricula and approach could be integrated.

One recommendation was that the early years should be ungraded:

- The Ontario English Catholic Teachers Association recommended that the Ministry of Education provide that an ungraded Primary Division be studied to allow for flexible progression and set up pilot projects.

The Coordinators/Consultants Association of Primary Educators called for even broader restructuring:

- The early years should be seen as an integrated unit with continuity of planning and program development, appropriate class sizes, flexible entry and progression and appropriate attention to classroom space and materials.

The Ontario Principals Association proposed a concrete plan for how such an integrated model for the early years of school could be organized:

- children may enter on their fourth birthday (compulsory age to remain at six);
- the program would be full-day, with before and after school child care available on-site;
- grades and promotion should be eliminated until the age of eight;
- a continuum of skills and knowledge should be seen from which to develop age-appropriate curricula; and
- class size would be no more than 20.

### The Early Years and Educational Equality

There are two questions that did not directly arise in our hearings, but we nevertheless feel are important. The first has to do with who actually goes to Kindergarten programs. We know that a very high proportion of boards offer JK and SK. We have less precise data on the proportion of children that enrol. A critical research question would be who does not take up Kindergarten in areas that it is available? Does this vary by socio-economic status? This is especially significant because we know that high-quality early childhood education can have a beneficial remedial and preventive impact on children from less advantaged backgrounds. We would see it as a serious problem if enrolment was proportionally less in the less advantaged social strata and regions.

A second question that is logically connected to the overall development of ECE is that of the compulsory age for beginning school. Given the demonstrated benefits of early childhood education and given the social and economic changes that are shaping the increased demand for out-of-home care and education, should the age be lower? Should all five-year olds be required to go to what is now Senior Kindergarten? Will increased availability result in almost all children going to Kindergarten anyway? In our Second Report we addressed questions of the length of the school year and school day that were in many ways the unquestioned legacy of an earlier era. Do we also need to explicitly think of when children need to start school in this modern age?

We think it is very important that every child have access to high quality early childhood education and that all less advantaged children who can benefit from its preventive and remedial effects do so. An argument can be made that full-day Senior

Kindergarten should be compulsory in order to ensure this. While we do not feel comfortable recommending that the compulsory age be lowered without extensive discussion within the educational community and the public at large, we do think that this issue should be explicitly addressed. We recommend that:

9. **The Ministry of Education issue a discussion paper on the pros and cons of lowering the compulsory age for beginning school by June 30, 1991.**

#### **French Language ECE**

Representatives of the Francophone educational community urged the government to ensure that Francophones have access to the same early childhood education as Anglophones. We support this goal.

The Association française des conseils scolaires de l'Ontario made several specific recommendations. Given the pervasive effects of Anglophone culture and the lack of Francophone child care, it emphasized the preventive and remedial effect of early childhood education in the preservation of French language and culture. It recommended that:

- The government support and fund province-wide re francisation programs at the Kindergarten and Grade 1 level. It should recognize that such programs are necessary to ensure equivalent services in French.

The Association also identified an important institutional barrier to such equity and recommended that:

- The government amend Section 11 of the Education Act to give French-language sections within public and separate boards the power to require from boards the room to establish full-day Kindergarten. Provide special funding for this purpose.

We agree with Francophone educators that there must be equitable access to French-language ECE. However, securing such services demands careful planning and the commitment of resources. We recommend that:

10. **The Ministry of Education, in cooperation with the Francophone community, develop a plan as soon as possible to ensure that Francophones have equitable access to ECE programs. There should then be the widest possible consultation with the educational community on how such a plan can be implemented.**

## **Early Childhood Education in a Multicultural Society**

Just as education must be responsive to the specific needs of the Francophone community, so too must it reflect the multicultural nature of contemporary society.

- For example, in our earlier set of hearings on streaming and other facets of the organization of education, we heard from the North York Board of Education that over 65% of its students come from homes where the mother's first language is not English. The Board argued that "programming for individual differences among students is particularly critical now due to the ethnic and cultural diversity of our student population. These difficulties are compounded by the fact that many of our immigrant and refugee students arrive with very little educational experience due to interruptions caused by political strife in their country."

Multicultural education is nowhere more important than when a child first enters school.

- The Toronto Board of Education provides a wide range of multicultural programs. These include a First Nations school which operates a Kindergarten program and is working to also open a child care centre. There are also 20 multilingual parent-child drop-in centres run in the language of the local neighbourhood. Many children were brought in by their grandmothers to these centres. This had the added effect of bringing the grandmothers into contact with the schools and they began to take English as a Second Language, literacy and other vital programs.

The Ontario Metis and Aboriginal Association stressed that teachers dealing with Metis and Aboriginal children need special training in understanding their cultural values and the ways they are expressed in everyday life. The Ontario Public School Teachers Federation made a number of recommendations emphasizing that early childhood education takes place in a specifically multicultural community which the Committee endorses.

- The Ministry of Education should be responsible for providing the resources, curriculum guidelines and support documents to prepare teachers to work in a multicultural and multi-racial environment. School boards should be responsible for the development and implementation of multiculturalism and race relations policies and procedures. Curriculum and teaching strategies which reflect, promote and support a multicultural and multi-racial society should be implemented in all schools.



- School Boards should offer in-service courses for support personnel such as school secretaries and custodians to assist them to gain cultural sensitivity.
- Multicultural and multi-racial education should be provided to all students, even if there is not a diverse student enrollment.

We agree that the study of languages other than English and French should be regarded as a worthwhile pursuit and that a young child should be given an opportunity to become fluent in her/his first language. There are certainly many complex questions concerning the development of early childhood education in a multicultural context that need to be addressed: What will be the impact of the extension of Kindergarten on the need for English as a Second Language programs in the early years? Will there be sufficient multilingual specialized staff and support services for early identification? What will be the implications for Heritage Language programs? How will Kindergarten programs be adapted to large numbers of refugee and immigrant children in some areas?

We have recommended earlier that the Ministry prepare guidelines on the implementation of its Kindergarten initiatives. We also recommend that:

11. **The Ministry of Education include an analysis of the multicultural implications of extending and improving early childhood education in the guidelines it prepares in response to our recommendations.**

## CHILD CARE

The importance of child care was much discussed in our hearings. Prevailing themes were the significance of high-quality care to children's well-being and future development, the increasing numbers of children and parents that have come to rely on some forms of out-of-home care, the limited ability of the formal licensed child care system to meet this demand, the implications of the many settings children may find themselves in for their learning and stability, the growth of school-based child care, and perhaps of most interest to us, the need to coordinate the educational and child care systems at all levels.

There are many facets of child care that are beyond the scope of our deliberations. We will not comment on licensing, regulation, funding, the balance of public and private provision, and overall policy development. Our main focus is on the interrelation of the educational and child care systems and how children's learning experiences in the different settings can be integrated and enhanced.

The Ontario Municipal Social Services Association argued that the goals of the two systems should actually be seen to be very similar:

- We should see child care not as custodial, but as a developmental program. The goal of a child-centred perspective is to provide a stimulating, appropriate and secure environment.

Other witnesses commented extensively on the importance of access to high-quality affordable child care. Several argued that child care should be seen as a key public service in the same way as education:

- The Ontario Coalition for Better Daycare called on the government to establish a universally accessible, publicly-funded and operated child care system for all children and families who need it. Access to child care should be seen as a right in the same way as education. This system should be delivered in such a way as to ensure the integration of child-centred education, health and child care services to maximize the potential of the child's development. The Coalition argued that:
  - services for children under four should be delivered through a model of flexible neighbourhood hub centres that are universally accessible, publicly funded and publicly operated; and
  - services for children 3.8 and up should be provided in the school system.

- The Association française des conseils scolaires de l'Ontario called on the Ministries of Community and Social Services and Education to expand French-language child care services throughout the province.
- The Ontario Municipal Social Services Association stated that child care should be seen as a comprehensive public service for all who require it. Key issues are availability, affordability and assured quality.
- Others argued that child care had to be flexible in response to the schedules and needs of working parents; this means before and after-school care and transportation between child care settings and school.

More generally, the Ontario Coalition for Better Daycare and the Ontario Municipal Social Services Association both were concerned that the Kindergarten initiatives seemed to have been planned without considering the implications for the child care system.

### **School-based Child Care**

There has been a significant increase in child care provided directly in schools.

- In 1975 there were 25 day care centres in schools; there were 884 in March 1989. Total enrolment in the school centres was 30,555 in 1989.
- Out of a total of 2,767 group child care centres, 31.9% are in schools.
- School-based enrolment grew by 26.3% from 1987 to 1989 while overall child care centre enrolment grew by 13.7%.

In June 1987 the government announced support for child care centres in schools as part of its New Directions for Child Care initiatives. The goal was to increase the amount of school-based child care by including purpose built space in all new schools and encouraging the use of vacant space in existing schools.

This entailed a formal partnership between the Ministries of Education and Community and Social Services. Education provided capital funding for the child care facilities required in all new schools. Community and Social Services provided start-up, equipment and operating grants. The results of the initiatives included:

- 200 new child care centres in construction or planned for new schools from 1988-93, creating 6,000 new spaces;



- 1,000 new spaces in vacant school space between 1987 and 1989; and
- co-sponsored research and pilot projects on how best the two systems can be coordinated.

The precise way in which this child care is organized varies between boards.

- The Toronto Board of Education has the most highly developed system of child care in its schools. It has over 100 programs in 85-90 schools. Each of these programs is run by a separate non-profit corporation, upon whose board the principal, teachers, parents and others from the local community sit.
- The Ottawa Board of Education originally provided care directly, but was not allowed to do so under the Education Act. It established a non-profit corporation that operates programs as they are getting started (then turning them over to parent groups) and when there is difficulty getting parental involvement.
  - The Garderie Scolaire D'Ottawa-Carleton School Day Nursery Inc. currently operates an infant-toddler and a pre-school facility in two high schools. Because most of the parents are students at the schools it is not possible to get a stable membership of parents on a board to run the program themselves. One other program run by the umbrella group is in the process of being incorporated.
  - Several other boards have adopted this model and others are considering it.

A number of problems have been identified with the existing system of child care in schools. Are the standards of the Day Nurseries Act too restrictive or intrusive for older children or school settings? How can hidden costs to boards be recognized and how can rent, maintenance and caretaking costs be shared fairly?

Many witnesses argued that the overall responsibilities and authority of boards in relation to child care centres in the schools had to be clarified.

- The Toronto Board believes that the responsibility of boards for child care should be expanded. If this was the case there would be less worry about the long-term stability and tenure of the child care space in schools. It is committed to ensuring sufficient child care, even though this can be contradicted by Ministry policy on education being the highest priority for space.
- On the other hand, Umbrella Central Day Care Services argued that child care should remain as a separate system; that community-based child care can be more responsive to parental needs than an overburdened educational system.

We heard considerable concern regarding the lack of security of tenure of child care space within schools: what happens when the space is needed with the extension of Kindergarten or growing enrolment more generally?

- For example, the Toronto Board of Education was concerned that shrinking class size and growing enrolment is leading to serious space shortages in its schools, which will in turn create pressure to take back child care space for academic purposes. It argued that space regulations and capital funding should be changed to support child care in existing as well as new schools.

The question was raised of why the benefits of school-based care should be available only to children in high-growth areas where new schools are being built? As more children begin to attend half-day JK across the province, there will be community pressure on schools to provide child care for the other half of the day. Most schools and boards are not in a position, either in terms of funds or space, to do so.

There was also concern that there is no Ministry of Education capital funding for the renovation of existing schools to establish child care centres. This was particularly the case in inner city areas with rapidly growing enrolment but very limited space.

- Similarly, Réseau Ontarien des services de gardes francophones noted that few French-language schools are being built. So government programs that provide funds for child care centres in new schools are not applicable and funding is not therefore available to establish centres in Francophone schools.

The Committee supports the growth of child care provision in schools. However, we also feel that access to these services must be equitable and that services must be available where most needed. This certainly means that some existing schools, as well as new schools, should have child care centres. If this means that capital funding has to be provided for the renovation of these schools, then we think this is a sound investment. The long-term goal should be for every school to have a child care centre. The actual arrangements should be flexible; for example, a separate school may still wish to locate child care facilities in an adjoining parish or church hall. The key principle is that every school should have a child care centre available to it. The Committee recommends that:

12. **The Ministry of Education develop a multi-year plan, with specific targets and timelines, to ensure that every school has suitable child care facilities available to it.**

### Independent Schools and Child Care

The Committee is aware of an anomaly in the regulation of child care. A school can be registered as a private school as long as it has six students in Grade 1. It can then extend its program downwards, frequently to two and one-half year-olds. These schools can in effect be day care centres or nursery schools. They are not regulated by the Ministry of Community and Social Services under the Day Nurseries Act or by the Ministry of Education (who do not regulate private elementary schools). In other words, once registered as a private school they are then exempt from regulation under existing legislation. While perfectly appropriate in many cases, this anomaly could be used to avoid regulation of child care provision. We recommend that:

13. **The Ministry of Community and Social Services should examine the anomaly of private schools providing child care services without regulation.**

## CONTINUITY

An increasing number of three- and four-year olds are receiving some form of out-of-home care before they go to school. At the same time, day care in schools is increasing. A central question is how well the experiences and expectations of children in different settings are coordinated. A clear consensus emerged in our hearings that this must be done in such a way as to promote stability and continuity.

- The Ontario English Catholic Teachers Association argued that the school day should be structured to ensure continuity and consistency for each child so that, the before-, after-school, and lunch programs may be coordinated with the Kindergarten program.
- The Ontario Teachers Federation and the Ontario Association of Junior Educators supported the concept of a 'seamless day', in which continuity in children's experience is encouraged. This would require good coordination between the grades in a school and between schools and child care centres.
- The Metro Action Committee on Public Violence Against Women and Children argued that education should be viewed as a life-long continuum beginning from birth. What happens in the first five years should be recognized as critical to the well being of children and society as a whole. To this end, closer links need to be made between child care services, nursery schools, parents, and the education system.

### **Comprehensive Coverage**

A number of witnesses argued that having more four- and five-year olds in Kindergarten does not solve the child care problem for many parents; care for the rest of the day and transportation to the relevant facilities must still be arranged. In fact, this type of before and after-school care may actually be harder to find than full or part-time day care. Many argued for comprehensive and flexible provision of care/education so that services are available for children who need them throughout the day.

The 'seamless day' does not simply mean having care available for all of the day so that children are not left to fend for themselves. More importantly, it means that there should be common principles and coordinated programs so that children's experience in the different settings is not disjointed. More generally, we would support a long-term vision in which the various programs within which children are cared for and educated, and the institutions which govern them, are closely integrated.

We have identified a number of issues that need to be addressed in order to enhance continuity in children's daily experience and a number of barriers to our long-term goal of greater integration. The first and most immediate issue is how to ensure stability and continuity as children move from setting to setting. One of the most significant challenges is how to more effectively address the major programmatic differences between the education and child care systems. This requires coordination at various levels: between the child care centres, Kindergarten and early grades within particular schools; between boards and child care centres and professionals; and between Ministries. A further question is how the different training, salaries and responsibilities of teachers and ECE professionals can be articulated.

### **Coordination Between Child Care and Educational Systems**

A number of witnesses argued that the experience of children in both the educational and child care systems must be seen in overall terms. Communication between the systems must be systematized.

- Professor Noel Young of George Brown College noted that the care for children between different ministries and agencies has been characterized as 'joint custody.' While there are examples of good coordination, collaboration between the educational and child care systems must be improved. This involves working relationships between the teacher and child care professional involved with particular children.
- Once again, the Ontario Public School Boards Association identified the key questions that must be addressed in regard to coordination with other community programs, child care and the role of school boards in the provision of child care:
  1. There is need for clarification of the role of school boards in the provision of child care.
  2. Inter-ministerial cooperation is essential.
  3. There are differing space requirements for child care centres as compared to Kindergarten programs. How are these to be reconciled?
  4. How do these programs relate to the need for before- and after-school child care?
  5. Will the Ministry of Education's proposed new transportation grants pay to bus children to Junior Kindergarten programs from the children's homes, as well as from child care locations?



A wide range of specific concerns and suggestions were raised in our hearings:

- Professor Young argued that means of coordinating the curricula and programs of on-site child care facilities and the rest of the school must be developed. For example, the child care centre might run the lunch program for the whole school. A parent drop-in centre could be located in the school. Pilot projects on such collaboration should be developed.
- The Ontario Catholic Supervisory Officers Association called for a study of regulations and requirements for settings in which early childhood education takes place. Ongoing research, program development and monitoring should be established with a view to enhancing consistency.
- The Ministry of Education's Advisory Council on Special Education called for tracking of important information and continuity of programming initiatives, such that no child "falls between the cracks" as the family moves from one location to another and the child matures and moves from one service level to another.

### Coordinating Mechanisms

A number of boards have child care coordinators or other staff that liaise between schools and the child care system, special needs coordinators or teams that visit homes and child care centres, and representatives on various area or regional child service coordinating bodies. We applaud these various initiatives, but are concerned that such coordinating mechanisms and the resources that underlie them are inconsistent across the province.

Briefs to the Committee made many concrete recommendations on how the educational and child care systems could be more effectively coordinated. Among the possible mechanisms were:

- Professor Ellen Regan of OISE suggested meetings when children move between the child care and school systems and having some formal point of contact where child care workers can pass on their observations and concerns on a child to the school.
- The Learning Disabilities Association of Ontario argued that communication should be mandated at all transitional points as children move between the health care, child care and educational systems.
- The Ontario Teachers Federation favoured an appropriate community-orientated inter-agency information base for parents regarding available programs and services. It also saw the Kindergarten teacher as the 'catch-point' in coordination of child care, education and other services for young children.

- The Consultants/Coordinators Association of Primary Educators argued that procedures should be established which facilitate child care professionals and teachers jointly planning, sharing services and resources, and pursuing professional development.
- The Ontario Catholic Supervisory Officers Association urged that a record system be begun for all children as soon as they enter any ECE setting.
- However, Professor Regan of OISE stated that one problem of sharing records between the two systems is that not everyone works with the same criteria or understands the nature of the other system's programs. She also stressed that information on children should only be passed between the systems with parental permission and knowledge.

Underlying these questions of coordination and communication between schools and child care centres is the availability of professional resources. A number of boards have specific child care coordinators. We see this to have significant potential and recommend that:

14. **The Ministry of Education should ensure that every board has sufficient specialized staff to coordinate child care and educational resources housed in their facilities. In certain communities it may not be appropriate to have such professionals actually on staff, but all communities must have ready access to the necessary expertise. The Ministry and the key partners in education should jointly determine how many coordinators are needed in different situations.**

#### Coordination between Ministries

All of this involves complex institutional relationships between the Ministries of Education and Community and Social Services and between schools and child care centres. Many witnesses called for enhanced coordination between the different agencies, Ministries and systems; indeed some argued that this should be mandated.

- For example, the Consultants/Coordinators Association of Primary Educators urged that both ministries be reorganized to emphasize consistent policies on programming, ratios, standards and teacher education.
- Similarly, the Ontario Teachers Federation argued that agencies and ministries responsible for services and education should be coordinated and bureaucratic barriers removed. The regulatory regimes of the different institutions should be examined and rationalized.
- The Ontario Separate Schools Trustees Association called for the Ministries of Education and Community and Social Services to continue to work together on all matters related to child care in schools. The ministries should develop secondment programs that would make skilled community workers available for specified periods to boards experiencing rapid growth.



Various groups argued that responsibility for children's services should be centralized and several recommended that a Ministry of the Child be created. This was not supported by all groups with whom it was discussed.

- The Ontario Coalition for Better Daycare did not support the creation of a Ministry of/for the Child. It preferred instead to extend the education system to earlier ages as a right.
- The Metro Action Committee on Public Violence Against Women and Children called for a provincial ombudsperson for children to ensure coordination and monitoring of government policies in terms of their implications for the rights of children, and to facilitate interministerial planning of activities related to the protection and well-being of children.

We are not convinced that creating a new Ministry is the most effective means of ensuring better coordination and integration between education and child care. At the provincial level, a more fruitful approach may be to increase the responsibility of the Ministry of Education for child care. One possibility would be to move child care as a whole to the Ministry of Education. Another option would be to make the Ministry of Education responsible for all forms of public provision of care/education for children from the age of 3.8. This direction has a number of potential advantages: it would recognize that child care is not merely custodial, a service provided to parents who need assistance; it would also recognize that high quality child care is educational and vital to children's development; and finally, centralizing responsibility for child care and education can facilitate organizing these services as a continuum and can address problems of fragmentation and coordination. More concretely, this would create no new structures, but simply move the already highly-developed infrastructure overseeing child care from one Ministry to the other. We realize that this would be no easy task, but similar reorganizations have taken place within the provincial government before.

These institutional changes and organizational ideas have not been sufficiently discussed within the public and the affected sectors, and we do not feel comfortable making specific recommendations in this area. We would simply like to place the issue of how the overall direction and organization of child care and education of young children can be brought together on the public policy agenda. One starting point may be for this broader issue to be part of ongoing interministerial and public consultations.

We know the two Ministries have been working together on how the systems can be better coordinated. We also appreciate that this involves many complex issues: the appropriate number of children per adult, whether this ratio should vary by age and setting, the role of principals in relation to child care centres in their schools, sharing of facilities and costs of child care centres and schools, and all the issues of communication and coordination which witnesses brought before our hearings. We would like to see this process expedited and recommend that:

15. **The Ministries of Education and Community and Social Services jointly report to the Committee the state and prospects of their interministerial consultation by December 1990.**

We hope this process will yield concrete proposals on overall integration of the two systems and hope to see closer coordination, planning and joint programs implemented in the near future. In the meantime, efforts to enhance continuity in children's experience must continue. We think that such coordination can usefully be enhanced at the regional and local level. There are certainly effective examples of local children's services coordinating committees in many communities. One very interesting initiative to integrate school-based child care and Kindergarten has been developed in Ottawa.

### Local Integration

As a response to the Throne Speech announcements, the Garderie Scolaire D'Ottawa-Carleton School Day Nursery Inc., the umbrella child care board created by the Ottawa Board of Education, proposed a model that would combine child care with a full-day Kindergarten program. Its proposal has been widely circulated within the province.

- The goal is to provide an integrated program that meets both the educational needs of children and the needs of working parents for child care. The proposal estimated that 60% of children in full-day Kindergarten would need before-or after-school child care.
- The program as a whole would be solidly based on early childhood education principles, focus on how children learn through activity and exploration, provide an appropriate and stimulating learning environment, and use a flexible team teaching style. It would bring together the expertise of both teachers and ECE professionals.

- A differentiated but integrated staff of teachers, ECE professionals and teachers' aides would jointly plan and organize the entire day as a continuum.
- The child care and Kindergarten components of the program would have staggered intake and schedules:
  - ECE professionals would be on hand from 7:30 a.m. on;
  - the Kindergarten program would start at 9 a.m. and go until 3:30 p.m. ECE professionals would continue to take part in classroom activities with teachers through this period as well;
  - ECE professionals would be available until 5:30 p.m.
- A set of classrooms and facilities would be used for the program and children would rotate between the rooms during the day. Teachers would still have some free time in classrooms to prepare displays and material.
- The child care component could be coordinated with care for older children and summer programs. If organized in this coordinated fashion, the proposal estimates that subsidies and fees would cover the costs of the child care component.

The Committee applauds the initiative of the Garderie Scolaire D'Ottawa-Carleton School Day Nursery Inc. in developing this imaginative proposal. We have stressed in this Report the importance of integrating child care and the early years of school. This model certainly seems to be a potentially promising step towards this critical goal.

There has been considerable interministerial consultation on how to interrelate the education and child care systems in recent years. We think that this proposal can be a useful stimulus and focus for joint policy directions and recommend that:

16. **The Ministries of Education and Community and Social Services issue a joint policy paper by December 1990 commenting on the Garderie Scolaire D'Ottawa-Carleton School Day Nursery Inc. proposal and discussing how its principles could be implemented.**

More concretely and immediately, we think the integrated model is promising enough to test in practice. We recommend that:

17. **Pilot projects, including that of the Garderie Scolaire D'Ottawa-Carleton School Day Nursery Inc., be funded to develop integrated models of child care and Kindergarten across the province.**

## Professional Training

### Programs and Qualifications

Just as a four-year old child can come in contact with different institutional settings, so too will they be taught/cared for by workers of very different backgrounds. Primary teachers must have a B.A. and B. Ed., with a primary/junior certificate. Child care workers may have received a diploma from a College of Applied Arts and Technology (CATT). The training these workers may (or may not) have received in early childhood education can vary a great deal.

The Committee heard considerable concern that curricula and practical training in the early years were limited or inconsistent at the Faculties of Education. There are interesting exceptions:

- The Institute for Child Study of the Faculty of Education of the University of Toronto has a two-year post-degree diploma program with a concentration in early childhood education.

There are also specialized early childhood education programs:

- Ryerson and the University of Guelph offer four-year ECE programs. Graduates would have to go on to get teacher qualifications from a Faculty of Education to teach in the schools.
- Twenty-two community colleges offer two-year ECE diploma courses. Graduates tend to work in child care centres.

We have examined curricula and course outlines from a variety of these institutions. While they all cover somewhat common ground, it is also clear that there is no overall coordination of what the programs should contain or evaluation of how well the particular programs do so. The misconceptions on the part of both the colleges and Faculties as to the other's approach were especially striking.

We were also concerned that there is no overall accreditation process for the ECE programs at the colleges or means of ensuring minimum standards or consistency. While the Faculties of Education are covered under their university's accreditation, there appears to be relatively little coordination between the different Faculties or attempts to ensure consistency here either. One of the more significant results of this

is that there are no comprehensive evaluations of the content or quality of ECE training programs. We simply do not know how well professionals are being prepared at the different institutions.

All of this raises a number of questions:

- What are the key differences in the content of this different training?
- Why should there be significantly different training for workers dealing with children at the same or similar stages of development?
- How can these programs be coordinated so as to facilitate continuity for the children?
- What role can the ministries, boards, unions, colleges, faculties and other agencies play in addressing these disjunctures?

### Potential Changes in Professional Training

These questions were in fact extensively discussed in our hearings. There were recommendations to improve and restructure the training of both child care professionals and teachers.

- The Association of Colleges of Applied Arts and Technology called for a task force, with representation from the Ministries of Education, Community and Social Services, and Colleges and Universities, and the private sector, to study training for ECE. It should define what ECE is, what standards of delivery are necessary, and how best to certify ECE training programs?
- A number of teachers federations and organizations recommended changes in the pre-services training and certification of elementary teachers to emphasize early childhood education more specifically. For example, the Ontario English Catholic Teachers Association argued that the faculties should provide an ECE option and that teachers should have to have taken university-level ECE courses.
- Teachers also argued for improved in-service training possibilities and requirements in early years teaching.
- These two themes -- of increased specialization in early childhood education within B.Ed. programs and enhanced in-service training -- had also been emphasized in the hearings and Report of the Early Primary Education Project.

We agree that training and certification for early years teachers have to be reorganized to reflect the increasing number of children in Kindergarten classes. This will require a significant restructuring of programs at the Faculties of Education. A particular concern is that a teacher can go through their year at a Faculty without a practicum in a



Kindergarten class. This teacher can still end up teaching JK or SK because that is what the Board needs. So too could a teacher certified and experienced in higher grades if that is what was needed. While the Ministry's Action Plan deliberations may be addressing these issues, we think some immediate action is needed and recommend that:

18. **The Ministry of Education, in consultation with the major partners including the Faculties of Education, develop a plan by December 1990 to restructure the overall system of pre- and in-service training in order to enhance preparation for teaching and specializing in the early years.**
19. **Faculties of Education should begin to offer more courses and a specialized program in early childhood education as soon as possible.**

#### Articulation of Different Training

A number of witnesses argued that the key starting point was to identify common competencies required to teach/care for young children. Professor Isabel Doxey of Ryerson, for example, argued that there is a core knowledge and a set of competencies that any early childhood educator must acquire. She was less concerned whether this is acquired in pre-service or in-service training. More specifically, she also argued that common core knowledge/competencies should be required for both child care staff and early years teachers. This could be a certificate that allows a person to work in both systems.

Professor Carolyn Warberg, chair of both Child Studies at Centennial College and the Coordinators of ECE at the CAATs, put forth a comprehensive series of recommendations on how to identify common competencies, design the relevant curricula and evaluate how well the college and Faculty programs are preparing their graduates for work with young children.

- Teacher education programs must specifically prepare individuals to work with four- and five-year old children. A working committee comprised of individuals who have primary responsibility for the care of young children should identify the competencies required of this role. A curriculum can then be designed based on these competencies.

While this point could apply to both the colleges and Faculties, Professor Warberg was also concerned with the inter-relation between the two different types of training. She set out a number of means of more closely integrating the programs.

- An Articulation Committee with representation from Early Childhood Education programs and universities should be established. This group would be charged with the responsibility of developing a mechanism that would enable the systematic examination of curricula and would result in the identification of similarities in programs. The Committee would meet on a regular basis to consult and provide updated information.
- The physical and human resources that are presently available for teacher education in the Faculties of Education and Colleges of Applied Arts and Technology must be identified and effectively utilized. For example, most, if not all, colleges operate lab schools which could be an excellent resource in the training of individuals to work with young children.
- Human resources should be shared, thus drawing upon expertise in both universities and colleges. Faculty exchanges would enable the strengthening of linkages between programs and retention of staff through such opportunities for professional development.
- The value of the developmental approach to young children included in ECE programs should be recognized in teacher certification. A combination of the two modes of training may be best. All educators should be required to spend a proportion of their teaching careers gaining practical experience with young children in the early years.

These suggestions have to do with more effectively using the resources and expertise of the existing systems of teacher and ECE training. A broader goal is to more closely integrate the training received by all those who will be teaching/caring for young children.

- Professor Warberg argued for in-service programs designed to provide the basic competencies identified as essential. Individuals who currently hold a Primary Specialist Certificate or Early Childhood Education Diploma may require additional skills. Colleges and universities should work together to design additional qualifications that fill in any identified gaps in training.
- The Federation of Women's Teachers Associations also called for mechanisms that allow individuals at the primary pre-service level to take relevant courses from ECE programs. They would also support bridging qualifications, fast-tracking and upgrading opportunities to enable ECE professionals to move into early years teaching, while maintaining the integrity of teacher qualifications. The Early Primary Education Project had reached very similar conclusions in its 1985 Report.
- As noted above, the Ontario Coalition for Better Daycare had called for a model that moves child care for children 3.8 years and up into the education system. Within this, they argued that bridging qualifications, fast-tracking and upgrading opportunities must be implemented so staff from both fields can move into the expanded ECE division.



- A number of witnesses were concerned that many universities will not grant credit or advanced standing for ECE diplomas, even in relation to early childhood studies at the university, and called for better linkages between colleges and universities. The Ontario Association of Deans of Education stated that Faculties of Education should grant advanced standing for ECE course work and diplomas.

We have made a number of recommendations designed to enhance the coordination of education and child care. Also essential is a better articulation between the different training received by ECE professionals and teachers and long-term integration of professional development for anyone teaching young children. To this end we recommend that:

20. **A Task Force be established by December 1990 to examine the competencies, skill and experience needed to teach young children. It should:**
  - evaluate existing college and Faculty programs to determine how well their curricula and approach are providing these capacities; and
  - explore how the colleges and Faculties can more effectively recognize each other's programs and draw upon each other's resources and strengths.

Beyond these immediate issues, the possibility of developing common training for early childhood education should also be explored. We recommend that:

21. **A specialist program for teachers of the early years be established. Some form of adaptation of four-year programs like Ryerson's may be the most useful starting point. Shorter diploma programs may still be required for teacher's aides or those working only in child care centres.**

## **SPECIAL NEEDS**

The early identification of children with special needs was emphasized throughout our hearings. A number of witnesses argued that the identification of learning difficulties and other problems should take place in the pre-school period. The earlier the identification, the earlier specialized and remedial programs can be begun. Various settings and professionals, such as public health nurses, were seen to be useful for this early identification.

The particular importance of child care centres, as places where increasing numbers of children are likely to attend, was recognized. ECE workers are often the first to recognize a potential problem or special need. Two key points follow from this: first of all, it is important that ECE workers have training in special needs to allow this recognition, and secondly, there must be mechanisms that allow these observations to be passed on to the relevant agencies and acted upon.

### **Training in Special Needs Identification and Teaching**

The identification of special needs would appear to be on the curricula of ECE courses at colleges. The four-year degree program at Ryerson has at least two required courses on special needs children, observation skills are central to curriculum and practice, and student teachers can be placed in special needs practicums outside Ryerson.

- The scope of special needs curricula may vary. For example, the Deaf Children's Society of Metro Toronto did not know of any Ontario ECE training programs in which sign and other facets of special training for deaf children are included.

One witness was concerned about training in special needs identification and education at the Faculties of Education.

- Professor Siegel of OISE argued that it was not sufficiently emphasized and saw this as being related to basic philosophical differences between the educational and child care systems. She argued that the biggest barrier to early identification and remediation of children with learning difficulties is the resistance of the school system to such identification. She perceives widespread assumptions that children will grow out of problems; that pushing them before they are ready is harmful; and that labelling a child will be harmful to the child's self-image. Nonetheless, Professor Siegel has worked extensively in the early years, and found that teachers are extremely perceptive about problems children are having. She feels that the educational system does not pay sufficient attention to their concerns.

The Committee does not feel comfortable making an evaluation of the scope or quality of special needs training at either the colleges or Faculties without further research and information. But we do think it crucial that this research be done and that special needs identification and teaching strategies be important and consistent parts of curricula and practical training for any professional who will be working with young children. The Committee therefore recommends that:

22. **The Task Force on training that we have recommended above should also examine special needs identification, assessment and teaching strategies. Adequate and consistent training in these areas should be required for all professionals working with young children.**

### **Coordination and Communication Between Systems**

Once problems are identified, the children need access to remediation programs and specialized teachers or other professionals who can be called in. This is probably very much easier within the more extensively developed schema of special services in school boards, at least the larger ones. But child care centres must also have some way of being able to get access to the specialized services the children need. Good local linkages are required between child care centres and Ministry of Health programs, such as assistive devices and home care.

This certainly seems to us to be a further vital area in which the range of services available in the educational, child care and other services must be integrated and coordinated. We recommend that:

23. **The Ministries of Community and Social Services and Health investigate whether child care centres are currently able to obtain equitable and adequate access to necessary special health services for children in their programs. The ministries should develop a joint policy paper on how child care centres and health programs can be most efficiently coordinated.**

An equally crucial issue is ensuring that this initial identification of young children with problems in either the child care or Kindergarten programs and any other relevant information is passed between the two systems. This does happen in many instances as child care workers develop links with other agencies and professionals:

- For example, Ryerson's ECE lab school makes a formal assessment of all children as they leave the centre to go on to school. This is given to the parent(s) who are asked to pass it on to the new teacher. There is also considerable informal contact between the staff of the lab school and schools.

We are concerned that this kind of vital communication and coordination takes place unevenly across the province. This concern with passing on information about special needs children is one part of the more general need to enhance mechanisms of consistent coordination between the systems discussed earlier. We hope that the recommendations we made above will improve the situation for special needs children as well. But we also think more specific action is required as soon as possible and recommend that:

24. **The Ministries of Education, Community and Social Services, and Health, in consultation with the relevant institutions and organizations, develop a plan to ensure that early identification of special needs is facilitated and coordinated. Specific mechanisms for passing vital information between the educational, child care and health systems must be mandated.**

#### **Identification and Placement Review Committees (IPRC)**

We have heard a great deal, not only in this set of hearings, but also in our previous deliberations, of the difficulties parents perceive with the IPRC process. Many parents do not know how to find the assistance or advocates they need to work their way through the system. The particular dynamics of the individual Committees and board programs for special needs children vary considerably. We recommend that:

25. **The Ministry of Education ensure that all parents have equitable and adequate access to assistance and advocacy services within the identification and placement review process.**

## COMPLEMENTARY PROGRAMS

We have been stressing the interrelationships between the early years of school and both later grades and other settings in which early childhood education takes place. We also know that the development of young children is shaped by many factors beyond the formal education and child care systems. A prevailing theme in our hearings was the need to provide a range of complementary remedial and preventive programs. Some of these programs would be in schools.

- The Ontario Public School Teachers Federation recommended that all elementary schools have guidance counsellors and that public health nurses be on-site regularly in proportion to enrolment.
- The Ontario Catholic Supervisory Officers Association called for provincial funding to ensure that all boards can provide nutrition programs. Several teachers' federations also supported lunch programs.

Other witnesses argued that we should focus not just on direct services for young children, but also on parents. Many argued that the schools can play a key role in parent education. We agree, and think that parenting education should be a part of the formal curricula of high schools and a significant and regular offering of continuing education programs. There are many ways in which the latter could be organized; for example, in community resource centres and in the languages of the particular neighbourhood. There could also be courses for those who provide child care independently in their homes (especially important because the great majority of child care is in fact provided in this informal sector). We recommend that:

26. **The Ministry of Education develop a plan by December 1990 for the expansion of parenting education, both in the schools and on an outreach basis.**

Others argued that the schools should be the centre of a broad range of community programs.

- The Ontario Teachers Federation supported the concept of Family Learning Centres, which would provide information, coordination and child care and education services. It also supported the concept of community schools, which serve as a hub for activities for all age groups, including pre-school children.
- Trustee Fiona Nelson of the Toronto Board of Education called for Parent-Child Drop-In Centres to permit the care-givers of pre-schoolers to have access to informal settings where child development information can be transmitted in the language most comfortable to the care-giver, appropriate play and learning strategies can be learned, and language development can be enhanced.



- The Ontario Separate School Trustees Association recommended establishing pilot projects across the province to allow boards to develop parenting courses, support services for families and other programs to make schools the focal points of their neighbourhoods.

The 1985 Early Primary Education Project, as part of its emphasis on the "need to shift emphasis from remediation to prevention and enrichment," had also stressed the importance of linking schools to other community services and resources. It saw the schools as:

... a primary locus for the linking of resources from within and outside the school system. By strengthening school-family relationships and establishing strong links with municipal departments, regional services of various provincial ministries, community organizations, and volunteer groups, the school can emerge from its all-too-frequent isolation and gradually evolve into an educational centre for both children and parents.

Development of productive partnerships of this kind will require changes in perspective among parents, teachers, principals, and staff members of municipal departments and community agencies. They need to see themselves as integral parts of a support system for the children of the community, working together without undue concern for 'territorial rights.' It goes without saying that this kind of attitudinal change will take time to occur.

The Report made a series of recommendations:

- The Ministry should provide guidelines to boards on the role boards and schools can play in helping to link up services for families with young children;
- The Ministry should negotiate with other ministries to plan and implement provincial and regional strategies that will increase collaboration among agencies that serve families with young children;
- Boards should be encouraged to work with local municipalities and community agencies that wish to establish family resource centres;
- The Ministry should fund parenting courses under continuing education programs.

Broader conceptions of the role of schools in their communities have been attracting attention in other provinces as well. A background paper prepared by a working group on early childhood education for the 1988 British Columbia Royal Commission on Education proposed a model of full-service neighbourhood schools, which would provide day care and other social services in addition to education:

- it argued that "taxpayers have already spent many millions of dollars on capital investment for school sites and facilities. Fuller utilization of these sites and facilities for educational pre-school and before- and after-school care programs would facilitate articulation of early childhood and schooling in a highly cost-effective way;"
- considerable cost savings could be realized directly through the more efficient use of existing facilities, and indirectly through the long-term benefits of more efficient provision of comprehensive services;
- access to before- and after-school and other forms of child care would be simplified and improved;
- opportunities for coordination and liaison between teachers and child-care professionals would be enhanced;
- by providing both child care and education in the same facility, children would be able to remain in a familiar location and better develop their network of friends;
- a variety of support services could be housed in these facilities and health and social services could be provided and coordinated out of them.

The Committee is impressed by these general arguments for complementary and preventive programs and an expanded role for schools in the coordination and provision of community services. These issues have also been raised for several years in the Report of the Early Primary Education Project and many other policy documents from various ministries. We now think it is time to proceed with implementation of these general principles and recommend that:

27. **The Ministry of Education, in consultation with the Ministries of Community and Social Services and Health, and the social services sector, develop a policy paper on the concept of community or neighbourhood schools. This paper should consider the role schools currently play in the provision and coordination of health, social and other services to children and their families, and how this broader role of the schools as the locus for a range of complementary services could be usefully and effectively expanded.**

A number of witnesses argued that comprehensive preventive programs involve far more than the educational system. Among the directions identified by witnesses were:



- Trustee Nelson made a number of key recommendations.
  - Investment should be increased in preventive programs which could reduce later learning difficulties: from prenatal education and community programs when premature infants leave the hospital right through the school system.
  - Universal pre-natal programs should be set up to ensure an appropriate level of health and nutritional support for all pregnant women.
  - Particular attention should be paid to adolescent mothers, both before and after giving birth, as well as during the pre-school years of their children. Provide emotional support, counselling, nutrition support, crisis support 24 hours a day, and integrated help from one source.
  - Well-baby clinics should be reinstituted to monitor growth and development, spot deficits early, and provide counselling and emotional support to parents.
- The Ontario Municipal Social Services Association and the Toronto Board of Education saw that high quality child care can play a crucial preventive role and is a cost-effective investment in future individual and social development. The Toronto Board was concerned that expenditure on preventive and enrichment programs is inadequate, especially in contrast to far higher spending on special education.
- The Learning Disabilities Association of Ontario supported a program of child development clinics, similar perhaps to well-baby clinics in Britain, to assist parents of children at risk for special needs. Infant stimulation programs should be available to all infants who are at high risk for a developmental problem.
- The Advisory Council on Special Education stressed that availability of and access to community-based resources should be improved by the establishment of more child development clinics, the training of more speech and language professionals, and greater involvement of public health services.

We find these arguments for coordinated and comprehensive services persuasive. In this light, we are concerned that the role of public health nurses in schools has been diminished.

There are, of course, many ways in which the necessary preventive and remedial support services can be made available. For example, there are currently some 226 family resource centres providing a range of support services for children and their parents across the province. There is some concern, however, that these centres are not equitably available and that they are facing funding pressures in the major cities. It may be that their role is not well understood and their relation to other social

services is not well planned. We emphasized above the importance of identifying special needs as early as possible. One key problem in this regard is how to ensure children come into contact with the various institutions that can make the necessary assessments. For example, only a small minority of children enroll in the formal child care system before they go to school. Could the family resource centres be another place where parents and children can get access to necessary services and programs? If this can be so, then the centres could play an important role in assessing young children, identifying special needs and referring them on to appropriate programs.

We see no reason why the role of these family resource centres cannot be complementary with the broader conceptions of community or neighbourhood schools that we have been discussing. A starting point may be to concretely analyze what these centres currently do and potentially could provide, and how they can be coordinated with other services. This need for coordination and planning extends beyond the question of family resource centres and schools to the myriad of services and programs for children and parents. The Committee recommends that:

28. **An interministerial task force analyze the wide range of health, social and other services currently available to children and their families. It should develop an implementation plan for the most effective coordination of these services and facilitate pilot projects of a coordinated nature.**

## FINAL WORDS

In our last Report we discussed widespread concerns in the educational community about the adequacy of grant ceilings and equitable access to the resources needed to provide high-quality programs. In proposing a range of changes to early childhood education in this Report we are, of course, mindful of the differential resources and fiscal capacity of boards. We applaud the general commitment of the government to the importance of ECE. But there must also be sufficient resources, equitably available across the province, for the implementation of any changes that follow from our Report.

## LIST OF RECOMMENDATIONS

1. The Ministry of Education develop a statement of its philosophy and pedagogical rationale for Early Childhood Education. Given the need for continuity and coordination between institutions providing care and education to young children, this should be developed in cooperation with the Ministries of Community and Social Services, Health and other relevant agencies.
2. The Ministry of Education publish guidelines on the implementation of its Kindergarten initiatives by December 1990 which clarify the pedagogical rationale, guiding principles, estimated numbers of children, classrooms and schools that will be involved, estimated immediate and ongoing capital and operating costs, and the interrelation of the proposed expansion with later grades and the child care system.
3. The Ministry of Education guidelines we have recommended should include an analysis of the type of space and facilities most appropriate for Kindergarten classes and how these can be assured in every school, whether new or old.
4. The Ministries of Education, Community and Social Services, and Transportation undertake a joint review of bussing of young children and report back to this Committee by December 1990. This review should identify minimum safety standards which should be mandated and examine how policies and guidelines for transporting children between child care centres and schools can be coordinated and rationalized.
5. The Ministry of Education mandate that Kindergarten always be provided in the core of the school.
6. The Ministry of Education establish goals of maximum class sizes of 16 for Junior Kindergarten and 18 for Senior Kindergarten. Adequate resources will have to be made available to boards to achieve these standards.
7. The Ministry of Education establish at least two entry points for children into Kindergarten and Grade 1.
8. The Ministry of Education issue a discussion paper on the pros and cons of more flexible methods of children entering school by June 30, 1991.
9. The Ministry of Education issue a discussion paper on the pros and cons of lowering the compulsory age for beginning school by June 30, 1991.
10. The Ministry of Education, in cooperation with the Francophone community, develop a plan as soon as possible to ensure that Francophones have equitable access to ECE programs. There should then be the widest possible consultation with the educational community on how such a plan can be implemented.

11. The Ministry of Education include an analysis of the multicultural implications of extending and improving early childhood education in the guidelines it prepares in response to our recommendations.
12. The Ministry of Education develop a multi-year plan, with specific targets and timelines, to ensure that every school has suitable child care facilities available to it.
13. The Ministry of Community and Social Services should examine the anomaly of private schools providing child care services without regulation.
14. The Ministry of Education should ensure that every board has sufficient specialized staff to coordinate child care and educational resources housed in their facilities. In certain communities it may not be appropriate to have such professionals actually on staff, but all communities must have ready access to the necessary expertise. The Ministry and the key partners in education should jointly determine how many coordinators are needed in different situations.
15. The Ministries of Education and Community and Social Services jointly report to the Committee the state and prospects of their interministerial consultation by December 1990.
16. The Ministries of Education and Community and Social Services issue a joint policy paper by December 1990 commenting on the Garderie Scolaire D'Ottawa-Carleton School Day Nursery Inc. proposal and discussing how its principles could be implemented.
17. Pilot projects, including that of the Garderie Scolaire D'Ottawa-Carleton School Day Nursery Inc., be funded to develop integrated models of child care and Kindergarten across the province.
18. The Ministry of Education, in consultation with the major partners including the Faculties of Education, develop a plan by December 1990 to restructure the overall system of pre- and in-service training in order to enhance preparation for teaching and specializing in the early years.
19. Faculties of Education should begin to offer more courses and a specialized program in early childhood education as soon as possible.
20. A Task Force be established by December 1990 to examine the competencies, skill and experience needed to teach young children. It should:
  - evaluate existing college and Faculty programs to determine how well their curricula and approach are providing these capacities; and
  - explore how the colleges and Faculties can more effectively recognize each other's programs and draw upon each other's resources and strengths.



21. A specialist program for teachers of the early years be established. Some form of adaptation of four-year programs like Ryerson's may be the most useful starting point. Shorter diploma programs may still be required for teacher's aides or those working only in child care centres.
22. The Task Force on training that we have recommended above should also examine special needs identification, assessment and teaching strategies. Adequate and consistent training in these areas should be required for all professionals working with young children.
23. The Ministries of Community and Social Services and Health investigate whether child care centres are currently able to obtain equitable and adequate access to necessary special health services for children in their programs. The ministries should develop a joint policy paper on how child care centres and health programs can be most efficiently coordinated.
24. The Ministries of Education, Community and Social Services, and Health, in consultation with the relevant institutions and organizations, develop a plan to ensure that early identification of special needs is facilitated and coordinated. Specific mechanisms for passing vital information between the educational, child care and health systems must be mandated.
25. The Ministry of Education ensure that all parents have equitable and adequate access to assistance and advocacy services within the identification and placement review process.
26. The Ministry of Education develop a plan by December 1990 for the expansion of parenting education, both in the schools and on an outreach basis.
27. The Ministry of Education, in consultation with the Ministries of Community and Social Services and Health, and the social services sector, develop a policy paper on the concept of community or neighbourhood schools. This paper should consider the role schools currently play in the provision and coordination of health, social and other services to children and their families, and how this broader role of the schools as the locus for a range of complementary services could be usefully and effectively expanded.
28. An interministerial task force analyze the wide range of health, social and other services currently available to children and their families. It should develop an implementation plan for the most effective coordination of these services and facilitate pilot projects of a coordinated nature.

## APPENDIX A

The Dissenting Opinion of Mr. Dave S. Cooke (Windsor-Riverside)  
and Mr. Richard F. Johnston (Scarborough West)





Dissenting Opinion of the  
New Democratic  
Members of the Committee

Although there is much in the majority report which we support and for which we can take credit, as for example, proposed class sizes for junior kindergarten and senior kindergarten, the New Democratic Party members of the Select Committee on Education feel obliged to issue a dissenting report for two reasons. The first revolves around the committee's failure to systematically attack the lack of planning by the government in the area of early childhood education. The second concerns the need to place existing childcare facilities in schools under the direction of the Ministry of Education.

There is little doubt in our minds that the government announced its throne speech initiatives on junior and senior kindergarten as a means of allaying the demand for more childcare facilities rather than for educational reasons. The rationale is as follows: if more parents chose half-day junior kindergarten or full-day senior kindergarten for their children, they would probably seek out private/informal arrangements for their reduced childcare needs, thereby opening much needed spots in the non-profit childcare centres. The Treasurer might even have been expecting new federal monies for childcare, perhaps a tax rebate system which would have made private arrangements seem even more economically advantageous.

This decision requiring boards to provide half-day junior and senior kindergarten and to encourage full-day senior kindergarten must be seen in the context of the trend toward transferring more and more of the costs of education onto the property taxpayer. The province is paying less and less of the costs of education, (estimated at only 40% this year), down another full percentage point this year.

The greatest demand for childcare spaces comes from large urban areas which already pay the greatest percentage of their educational costs, (e.g. Toronto and Ottawa pay 100 percent.) If the province were to expand traditional community-based childcare options, in those centres it would have to pay about half of the costs, whereas with the junior kindergarten expansion approval it pays virtually nothing. A similar situation holds for the growth areas of the province where boards often do not provide junior kindergarten because they are already swamped with portables, and where the demand for new childcare spaces is increasing dramatically.

While it is true that the province will be putting \$20 million per year over five years into capital requirements for the junior kindergarten expansion, local boards will still have to pay their share, as well as assuming 100 percent of the capital costs incurred by the full-day senior kindergarten expansion. New Democrats believe this to be a totally unfair burden on the local board and local taxpayer.

It becomes clearer that this was the misguided rationale of the government when one examines the enormous gaps in planning that would not have been tolerated if this had been an educational decision undertaken in real consultation with the key partners in education.

No decision on the appropriate class sizes for junior and senior kindergarten was announced. Each board can establish its own. This, in spite of the great election hoopla associated with reducing the class sizes of Grades 1 and 2 students to twenty students. It is impossible to give pedagogical credibility to the junior and senior kindergarten expansion without mandating class sizes that reflect early identification and transitional realities. The Select Committee, at our insistence, has recommended student:teacher ratios of 16:1 and 18:1 for junior and senior kindergarten respectively.

No new changes in junior and senior kindergarten curriculum were announced even though recent studies have shown that junior and senior kindergarten pedagogy has dramatically different regional implementations. In some boards children are not automatically promoted into Grade 1 from senior kindergarten, even though a child at the same developmental level who has never been in the school system has a right under law at age six to enter Grade 1. If the government were serious about junior and senior kindergarten, they would have paid greater heed to their 1982 Task Force on Junior Kindergarten, Kindergarten and Grade 1 and to the

Early Primary Education project which raised these concerns, before launching a mandatory expansion.

It is however, when one looks at the expansion of junior and senior kindergarten as it relates to the integration of "child-care facilities" in the schools that some of the worst aspects of the lack of planning emerge. Over the past fifteen years child-care centres in the schools have grown from 25 to 900, and recent growth in school-based centres has far outstripped growth in community-based centres. School boards began childcare operations during a time of declining enrolment. Today they consider centres part of the basic service of the school. Providing a "seamless day" of supervision within the school is seen as both a positive nurturing strategy and as a way of attracting children into the systems, public or separate. In the view of such boards, the expansion of junior and senior kindergarten requires the expansion of childcare facilities in the school as well. New Democrats concur.

However, while government expects each elementary school to provide senior kindergarten by 1992 and junior kindergarten by 1994, only new schools are required to build childcare centres. In many schools the only obvious space for the junior and senior kindergarten programmes will be that used by the childcare facility. Without capital support the childcare centre may have to be closed. Some childcare centres in Metropolitan Toronto are already in jeopardy. There is also the prospect of many very

young children (3.8 and up) being bused back and forth from half-day junior kindergarten to half-day childcare. The separate school system, which often uses adjacent church basements for childcare may be able to put together a more attractive package for parents wanting a stable environment for their kids.

New Democrats were shocked to discover the lack of consistent standards for the training of kindergarten and early childhood educators in the province, and we find it incredible that the government would launch a major mandatory programme initiative without having resolved the issue. A primary specialist can be employed as a junior kindergarten teacher after graduating from a Faculty of Education without ever having spent one minute in a kindergarten, and having received less developmental theory than an E.C.E. graduate from a community college. On the other hand, even the Association of Community Colleges was unaware of the dramatic range of educational standards for E.C.E. in its own institutions.

We are suffering from a teacher shortage at the very moment we are expanding the system in junior and senior kindergarten. While an obvious pool of potential teachers exists within the E.C.E. community, not only have we failed to negotiate an equivalency package so that they can more easily access the faculties of education or special inservice upgrading programmes, but we also do not even have a coherent picture of the relative strengths and weakness of the education of graduates from the various community



college programmes. The need for an "early" primary teaching specialty with more early childhood development curriculum was also crying out to be met before the government launched this junior/senior kindergarten expansion.

The government also neglected to take into account or to discuss with the public whether the legislated hours for schools being open should be changed to reflect the childcare role the school is playing; whether the francophone and multicultural needs are being addressed in the junior and senior kindergarten/childcare mix; whether mandatory and systematic pre-school entry consultation processes with parents and childcare operators should be introduced, and whether the mandatory provision of half-day junior and senior kindergarten and full-day senior kindergarten should or will lead to the mandatory attendance of children.

The Liberals on the Committee produced, with us, recommendations that relate to the deficiencies in their own party's planning, but they were unable to agree with us on solutions to the other grievous problem of responsibility for and coordination of childcare in the schools. We New Democrats believe school-based childcare should be brought under the control of the Ministry of Education through the authority of the local school boards. Such a reorganization would accomplish a number of goals.

1. The education component of childcare would be recognized.
2. The lines of authority and coordination of functions could be more easily established.
3. The priority of childcare in the school could be promoted better if the programme belonged to the ministry to which the Board is responsible.
4. The development of the "seamless day" for children in need of childcare could be more readily pursued.
5. The value of childcare and childcare workers would be enhanced.
6. The vital role of parents in the childcare facility could be expanded to the school as a whole.
7. The push toward establishment of consistent training standards, equivalencies and role definitions between early childhood educators and primary specialists would be accelerated.

Presently our best childcare centres use pedagogical techniques like creative play, as do our kindergartens. However, in a given school, the same child may spend much of the morning in a childcare with water play, gross motor activity and reading circle and do the same sort of thing in the afternoon, across the hall, in kindergarten. The only differences are that in childcare a four-year old has an 8:1 child:adult ratio while the junior kindergarten teacher may have 20-25 children and more rigorous and systematic performance evaluation responsibilities. No mandated communication takes place between the E.C.E. worker and the junior

kindergarten teacher. The Select Committee feels the communication can take place well when two ministries are involved. We think it would be best accomplished under one ministry and under the management of the school.

We are concerned that the active role of parents in the non-profit childcare system must not be lost, but rather that it be imported by the school system to enhance the accountability and relevance of the elementary school. Before the Ministry of Education is given responsibility for providing childcare, a democratic mechanism of parental influence such as a "school council" should be developed in discussion with the associations of boards, the teachers' federations and parent organizations.

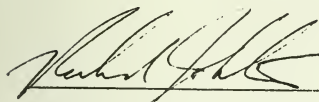
In addition, discussion between E.C.E. workers, the teachers' federations, faculties of education, the community colleges and the boards should be undertaken around the issue of training standard equivalencies, cross-overs, grandparenting and other labour-management issues which might need to be included before such a move could be implemented. Clearly these are not simple tasks but we are convinced that the overall goal is so worthwhile that they must be pursued early and with vigour.

In the meantime, the number of arms-length facilities along the lines of the Ottawa or Kingston models should be increased. Creative funding solutions which continue to access C.A.P. funding, while a new national childcare plan is on hold, should be

pursued by the province with the understanding that the local boards should be required to meet only a small minority of the costs. The associations of school boards should also be included from the earliest time in these deliberations.

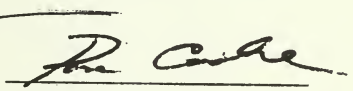
If this government had taken a similar consultative route towards expansion of the the primary division, the Committee's work would have been unnecessary, let alone this dissent by the New Democratic members on it.

Respectfully submitted.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Richard Johnston', written over a horizontal line.

Richard Johnston, MPP

Scarborough West

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'David Cooke', written over a horizontal line.

David Cooke, MPP

Windsor-Riverside



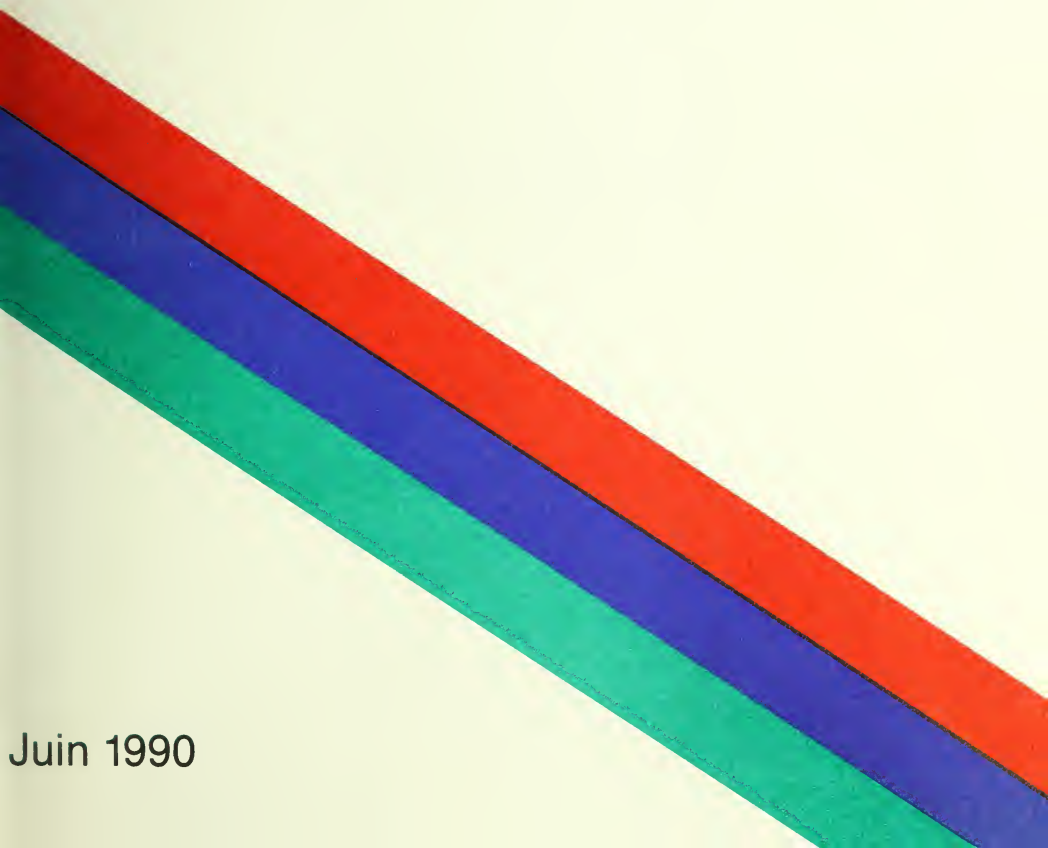






QUATRIÈME RAPPORT  
DU  
COMITÉ SPÉCIAL SUR L'ÉDUCATION

Juin 1990

Three thick, parallel diagonal stripes in red, blue, and green run from the bottom left towards the top right of the page.



# COMITÉ SPÉCIAL SUR L'ÉDUCATION

QUATRÈME RAPPORT 1990

2<sup>e</sup> Session de la 34<sup>e</sup> Législature  
39<sup>e</sup> année du règne d'Elizabeth II





LEGISLATIVE ASSEMBLY  
ASSEMBLEE LEGISLATIVE

TORONTO, ONTARIO  
M7A 1A2

L'honorable Hugh Edighoffer, député  
président de l'Assemblée législative

Monsieur,

Le Comité spécial de l'éducation a l'honneur de vous  
présenter son rapport et le recommande à l'Assemblée.

A handwritten signature in cursive script, reading "Sterling Campbell".

Sterling Campbell, député  
président

Queen's Park  
Juin 1990





COMPOSITION DU  
COMITÉ SPÉCIAL SUR L'ÉDUCATION

STERLING CAMPBELL  
présidente

FRANK MIKLASH  
vice-présidente

DAVID S. COOK  
(Windsor-Riverside)

ALLAN FURLONG

CAM JACKSON

RICHARD JOHNSON  
(Scarborough West)

KEN KEYES

STEVEN MAHONEY

MARGARET MARLAND

YVONNE O'NEILL  
(Ottawa-Rideau)

DIANNE POOLE

---

Tannis Manikel  
greffier du comité

Bob Gardner  
agent de recherche



# TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
<b>INTRODUCTION</b>	
Éducation de la petite enfance	1
Contexte	2
Définitions/Portée	3
<b>GÉNÉRALITÉS</b>	6
Discussion de la politique	6
Étude sur les premières années du cycle primaire	7
Mesures relatives au jardin d'enfants	9
<b>LES PREMIÈRES ANNÉES D'ÉCOLE</b>	11
Principes directeurs	11
Élaboration des politiques ministérielles	12
Mise en oeuvre des mesures relatives au jardin d'enfants	14
Organisation des premières années	15
Locaux et installations	16
Transports	17
Salles de classe	17
Effectifs	18
Date de l'admission scolaire initiale	19
La continuité des premières années	21
Les premières années et l'égalité sur le plan de l'éducation	22
Éducation de la petite enfance de langue française	23
L'éducation de la petite enfance dans une société multiculturelle	24
<b>SERVICES DE GARDE D'ENFANTS</b>	26
Garde d'enfants dans les écoles	27
Les écoles indépendantes et les services de garde	30
<b>CONTINUITÉ</b>	31
Teneur globale	31
Coordination entre le réseau des garderies et le système scolaire	32
Mécanismes de coordination	33
Coordination interministérielle	34
Intégration locale	37
Formation professionnelle	38
Programmes et qualifications	38
Modifications pouvant être apportées à la formation professionnelle	40
Articulation des différents programmes de formation	41
<b>BESOINS PARTICULIERS</b>	44
Formation en enseignement et en identification des besoins particuliers	44
Coordination et communication entre les deux systèmes	45
Comités d'identification, de placement et de révision (CIPR)	46
<b>PROGRAMMES COMPLÉMENTAIRES</b>	47
<b>CONCLUSION</b>	
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b>	53
<b>ANNEXE A</b>	
Opinion dissidente de M. Dave S. Cooke (Windsor-Riverside) et de M. Richard F. Johnston (Scarborough-Ouest)	



## INTRODUCTION

### Éducation de la petite enfance

Le discours du trône d'avril 1989 énonce que :

Les premières années sont les plus importantes pour acquérir les capacités d'apprentissage et de fonctionnement social de base. La qualité de l'éducation que nos enfants reçoivent au cours de ces années d'ancrage influe considérablement sur leur capacité de réussite à l'école et ultérieurement.

La province s'est engagée à élargir les programmes d'éducation de la petite enfance. En 1992, tous les conseils scolaires seront tenus d'offrir un programme de jardin d'enfants d'une demi-journée pour les petits âgés de cinq ans et, dès 1994, ils devront fournir des programmes d'une demi-journée de maternelle pour les enfants âgés de quatre ans. À partir de septembre 1990, les conseils scolaires peuvent toucher des subventions pour offrir des cours de jardin d'enfants à plein temps, s'il y a de la place. La fréquentation des jardins d'enfants reste facultative.

De plus en plus d'enfants participent à l'éducation de la petite enfance dans les écoles de la province. À partir de la rentrée de septembre 1989 :

- 2 502 écoles étaient dotées d'un programme de maternelle avec des effectifs de 86 283 élèves;
- 3 401 écoles avaient un jardin d'enfants, avec des effectifs de 130 825 élèves. Ce chiffre comprend 1 042 enfants inscrits à plein temps dans les programmes chaque jour;
- 2 481 écoles offraient à la fois un programme de maternelle et de jardin d'enfants. Vingt et une écoles ont seulement une maternelle et 920, seulement un jardin d'enfants; et
- 83 pour 100 des conseils scolaires ont une maternelle et 94 pour 100 un jardin d'enfants.

Les services de garde d'enfants continuent à se développer parallèlement. En décembre 1989, il y avait :

- 2 767 garderies autorisées;



- En mars 1989, 68 pour 100 des garderies étaient sans but lucratif et 32 pour 100, commerciales;
- Les garderies sans but lucratif représentaient 64,8 pour 100 du nombre total de places dans les garderies autorisées et les garderies commerciales, 35,2 pour 100;
- 127 772 enfants fréquentaient une garderie;
- 102 agences de garde d'enfants en résidence privée, qui comptent quelque 11 700 enfants; et
- la grande majorité des enfants placés en dehors de chez eux ne fréquentent pas une garderie autorisée.

## Contexte

Les mesures prises par le gouvernement et l'élaboration de programmes scolaires ont suscité un vif intérêt pour la question de l'éducation de la petite enfance dans le milieu de l'enseignement et dans le grand public. Il faut noter également l'importance de deux grandes tendances.

Premièrement, le développement de l'éducation formelle de la petite enfance et la garde d'enfants subissent le contrecoup de la structure sociale qui évolue rapidement. La participation accrue des femmes sur le marché du travail, surtout les mères d'enfants en bas âge, l'augmentation du nombre de familles monoparentales qui vivent le plus souvent sous le seuil de la pauvreté et toute une gamme de changements dans la structure familiale expliquent la pénurie des services de garde d'enfants et d'autres moyens de soutien à la disposition des parents d'enfants en bas âge dans leur propre famille. Comme toutes ces tendances vont se poursuivre, les pressions en faveur de l'élargissement et de l'amélioration de l'éducation de la petite enfance continueront à s'intensifier. En outre, on reconnaît de plus en plus l'influence très importante de la petite enfance sur les résultats scolaires ultérieurs de l'enfant et son développement en général. La recherche théorique et l'expérience de l'enseignement ont démontré à maintes reprises les bienfaits de l'éducation de la petite enfance pour les enfants, surtout ceux qui sont issus de milieux défavorisés.

Nos audiences sur l'éducation de la petite enfance arrivent au moment opportun. Le ministère de l'Éducation se penche actuellement sur la petite enfance dans le cadre de son plan d'action global pour la refonte du système scolaire. Le ministère des Services sociaux et communautaires envisage d'examiner la Loi sur les garderies et ses modalités de financement. D'importantes consultations interministérielles ont lieu sur les services de

garde des enfants d'âge scolaire et sur d'autres questions d'intérêt mutuel. Le besoin d'intégrer la garde d'enfants à l'éducation préscolaire se fera sentir avec plus d'acuité du fait de la pénurie de places résultant de l'expansion des programmes de jardin d'enfants à plein temps.

Le Comité a tenu des audiences pendant 10 jours en janvier et février 1990 et entendu le témoignage de 40 associations de conseillers scolaires, fédérations d'enseignants, garderies, associations de parents, collèges et universités, universitaires et autres éducateurs. Nous espérons que les témoignages de ces audiences s'avéreront utiles et que le présent rapport mettra en lumière les questions primordiales et les orientations pour élaborer les politiques voulues dans tous ces domaines. Nous tenons à remercier notre personnel :

M<sup>me</sup> Tannis Manikel, greffière, et M. Bob Gardner, chef adjoint, Service de recherches parlementaires.

### **Définitions/Portée**

Tout le monde s'entend sur l'importance cruciale de l'apprentissage durant la petite enfance, tant pour les progrès scolaires ultérieurs que pour l'ensemble du développement social de l'enfant. L'Étude sur les premières années du cycle primaire, l'enquête globale effectuée pour le compte du ministère de l'Éducation, qui a publié son rapport en 1985, a conclu que «des études ont établi que les années entre trois et huit ans sont une période pivot très importante pour l'épanouissement intellectuel et social des enfants et pour leur développement futur». De même, le document de planification du ministère de 1984, Towards the Year 2000, a passé en revue la recherche actuelle sur la théorie de l'apprentissage et noté «comme l'ont bien démontré les oeuvres de Piaget, Bloom et d'autres, les années allant de la naissance à l'âge de six ans sont les plus importantes pour le développement de l'individu, car toute expérience vécue constitue une occasion d'apprendre durant cette période. Il est bien évident que cette première période a des répercussions profondes sur l'enseignement dispensé dans les écoles».

Il n'en demeure pas moins vrai que le concept de l'éducation de la petite enfance n'est pas souvent défini clairement. Cela s'explique en partie du fait qu'on la considère comme un processus d'apprentissage pouvant avoir lieu dans plusieurs cadres institutionnels : les garderies d'enfants, les écoles maternelles et les jardins d'enfants. Ces cadres allient les soins de garde à ce qu'on pourrait appeler l'apprentissage. Or, on ne s'entend pas toujours sur le dosage de ces deux éléments - l'enseignement et la garde - ni sur la manière de les séparer dans la pratique. Par exemple, les éducateurs reconnaissent que les enfants

apprennent bien en jouant – mais le jeu est-il considéré comme une occupation de garde ou un enseignement?

Les théoriciens et les éducateurs qui ont témoigné devant le Comité ont précisé plusieurs manières de définir l'éducation de la petite enfance. On peut la définir en fonction de l'âge; la période allant de la naissance à l'âge de huit ans correspond à l'éducation de la petite enfance. On peut également la définir en termes de pédagogie et de philosophie; et les programmes d'études, quel que soit l'endroit où ils sont offerts, sont conçus pour répondre aux besoins des enfants sur le plan du développement.

Pour finir, la définition la plus complexe de l'éducation de la petite enfance a trait au lieu et à la manière dont l'enseignement et les soins sont fournis. En Ontario, l'éducation de la petite enfance relève de plusieurs ministères et de différents systèmes institutionnels d'enseignement et soins de garde. D'un côté, beaucoup de gens pensent que cela n'a guère d'importance. Nous avons entendu un slogan qui résume bien la situation «les bons soins sont une forme d'éducation, une bonne éducation prend soin de l'individu». Quel que soit l'idéal, la prestation des soins de garde et l'enseignement des enfants en bas âge sont extrêmement compliqués. On élargit l'enseignement formel de la petite enfance par les programmes de maternelle et de jardin d'enfants à plein temps. Toute une gamme d'organismes publics, sans but lucratif ou à des fins commerciales, fournissent des soins de garde, et un nombre croissant d'écoles offrent également des programmes de garde après les heures de classe. La grande majorité des parents doivent prendre leurs propres dispositions pour faire garder leurs enfants dans le secteur non officiel. La multiplicité des services et des milieux institutionnels qui s'occupent de l'éducation et du soin des enfants en bas âge atteste du besoin de coordination et de planification, qui constitue une partie importante de notre rapport.

Nous devons préciser nos propres définitions au départ. Le plan d'action du ministère définit l'éducation de la petite enfance en précisant qu'elle s'adresse aux petits agés de quatre et de cinq ans. Les années de formation vont de la première à la sixième année. Autrefois, la période allant de la maternelle à la troisième année constituait le cycle primaire. Comme nous faisons partie du comité spécial de l'éducation, nous nous concentrerons sur le rôle des écoles durant cette période initiale, qui revêt une importance cruciale pour le développement des enfants. Nous examinerons les récentes modifications du jardin d'enfants et ses perspectives d'avenir. Cependant notre analyse ne se limitera pas à cette période.

Nous sommes d'accord avec les nombreuses personnes qui ont témoigné que les premières années d'apprentissage formaient un tout, allant de l'enfance à l'âge de huit ans environ. Dans ce sens, l'interrelation qui existe entre les premières années au jardin d'enfants et les années d'école qui suivent revêt une importance cruciale; de même que le rapport entre les écoles et les autres milieux où l'on s'occupe d'enfants en bas âge qui apprennent tout en étant gardés et nous examinerons également le système des garderies. La continuité des expériences éducatives des enfants en bas âge et leur intégration dans les différents systèmes et milieux où l'on s'occupe d'enfants constituent un des fils conducteurs de notre rapport.

Pour résumer : nous étudierons certainement ce que le ministère appelle les premières années à la maternelle et au jardin d'enfants pour les enfants de quatre ans et de cinq ans. Or, nous estimons également que le concept fondamental de l'éducation de la petite enfance doit être élargi dans les deux directions : en amont, vers la petite enfance, et en aval, vers la première année, etc. En même temps, nous examinerons les services de garde de nombreux enfants de tout âge après l'école.

## GÉNÉRALITÉS

### Discussion de la politique

Il y a longtemps que la question de l'éducation de la petite enfance suscite des débats en Ontario. Par exemple, le rapport Vivre et s'instruire de Hall-Dennis de 1968 avait constaté que la scolarité devait commencer bien avant l'âge de six ans. Même si l'âge de six ans marque le début de la scolarité obligatoire, un nombre croissant d'enfants fréquentent le jardin d'enfants et, par la suite, l'école maternelle. C'est pourquoi on a effectué plusieurs enquêtes et études sur le sujet.

En 1975, le ministère de l'Éducation a publié une circulaire intitulée Les années de formation. Elle soulignait le besoin d'adapter les programmes d'études au développement et aux besoins particuliers des enfants, pour s'assurer que chaque enfant développe la confiance en soi, grâce à la réussite scolaire, et pour favoriser l'apprentissage, notamment au moyen des jeux. Le rapport soulignait l'importance de la continuité durant cette période initiale.

Les quatre associations d'enseignants qui s'occupent d'éducation élémentaire ont parrainé une commission d'enquête sur l'éducation des enfants en bas âge sous la direction de Laurier LaPierre en 1977. La commission a tenu des audiences publiques durant 33 jours à travers la province, elle a reçu 397 mémoires et parrainé plusieurs études de recherche. En 1980, elle a publié l'ouvrage Nos enfants et formulé des propositions détaillées pour réformer les soins et l'éducation des tout-petits.

- Le rapport préconisait la création d'un ministère de la famille et de la petite enfance pour certaines fonctions du ministère de l'Éducation.
- Elle prônait l'ouverture de centres pour la famille et l'éducation de la petite enfance. Ces centres auraient pour but de :
  - fournir toute la gamme des services de soins et d'éducation des tout-petits de la naissance jusqu'à l'âge de huit ans;
  - fournir des programmes après les heures de classes aux enfants âgés de plus de huit ans;
  - constituer un service communautaire pour les parents et ceux qui s'occupent d'enfants.
- L'éducation et les soins s'inspireraient d'une philosophie globale intégrée, axée sur l'enfant, et des programmes qui soulignent l'activité et l'apprentissage basés sur le jeu.



- Les services devaient pourvoir aux besoins particuliers des francophones, des autochtones et de ceux qui ont des besoins particuliers.
- Elle formulait un grand nombre de recommandations précises sur la formation des enseignants, le rôle des directeurs d'école, le perfectionnement professionnel et la diffusion de la recherche.

En 1982, un groupe d'étude du ministère sur l'école maternelle, le jardin d'enfants et la première année a effectué des recherches dans un échantillon d'écoles. Il a constaté une nette divergence entre la philosophie et la pratique courantes à la maternelle et au jardin d'enfants et celles de la première année. Certains pédagogues semblent penser que les enfants atteignent magiquement une maturité entre le jardin d'enfants et la première année. Le rapport a constaté que, en première année, les programmes étaient trop rigides et dirigés par l'enseignant. Le groupe d'étude a également noté de grandes différences d'une école à l'autre à propos :

- les raisons pour lesquelles on crée des programmes de jardin d'enfants ne sont pas les mêmes;
- des procédures de diagnostic précoce et permanent reflètent des croyances philosophiques et des pratiques différentes;
- l'élaboration et la planification des programmes n'étaient pas cohérentes;
- les programmes de formation préalable et en cours d'emploi et de perfectionnement professionnel sont insuffisants;
- on constate une insuffisance et un manque de coordination des services communautaires et des services de garde d'enfants.

### **Étude sur les premières années du cycle primaire**

La commission d'étude sur les premières années du cycle primaire, groupe d'étude chargé de «donner une direction nouvelle au système scolaire de la province, en se penchant surtout sur les premières années» avait pour rôle d'éclaircir les objectifs et les avantages de l'éducation de la petite enfance, de recommander des politiques, d'établir des priorités, de tenir compte de la planification des programmes d'études dans les cycles suivants, d'aborder la question de la formation des enseignants et d'explorer la manière de répertorier et de coordonner les ressources disponibles.

La commission d'étude a consulté de nombreux organismes à travers la province. Elle a organisé six tribunes communautaires dans différentes villes durant l'automne 1984. Ces tribunes ont révélé la fragmentation des services, la carence dans la formation des



enseignants et le besoin, pour le gouvernement, de s'engager franchement à améliorer l'éducation de la petite enfance. Elle a également organisé 83 séances d'étude en collaboration avec des organismes du monde de l'éducation et autres. Elles ont révélé les mêmes préoccupations que les tribunes communautaires et les participants ont exhorté le ministère à lancer une campagne de sensibilisation du public en faveur de l'éducation de la petite enfance. Les participants désiraient améliorer la formation spécialisée des enseignants qui s'occupent d'enfants en bas âge en rallongeant la période des stages pratiques et d'internat. Les séances ont permis de souligner le besoin de liens entre les écoles et les autres services communautaires, et l'on prônait la création de centres de ressources pour la famille, soit dans les écoles ou dans d'autres édifices communautaires pour faciliter la coordination et la communication. Durant les séances, on a proposé une refonte des premières années et la création d'une unité primaire intégrée, axée sur la communauté, pour les enfants âgés de trois à huit ans. L'unité accueillerait les petits, quel que soit leur âge, et serait souple en ce qui concerne les conditions d'admission, de fréquentation et d'horaires (pour les enfants en bas âge), et proposerait toute une gamme de programmes et de services. Enfin, la commission d'étude a reçu de nombreux mémoires et des lettres provenant d'associations, de conseils et de particuliers. Le thème qui revenait le plus souvent avait trait au besoin de continuité et d'une méthode axée sur l'enfant qui tient compte de la théorie du développement. On demandait également au ministère de s'engager publiquement et sans ambiguïté en faveur de l'éducation de la petite enfance.

Le rapport de l'étude de 1985 formulait plusieurs recommandations globales pour la refonte de l'éducation des premières années :

- L'étude a conclu que les énoncés de politique actuels étaient valables, mais qu'ils n'avaient pas été mis en oeuvre uniformément.
- Elle a souligné le besoin d'adopter une conception mieux intégrée des programmes d'études qui tiennent compte du « vécu » de l'enfant et favorisent la continuité et son développement. Ces programmes s'inspireraient de la culture particulière et des expériences au foyer de l'enfant. Un but essentiel visé est la continuité verticale sur toute la durée du cycle.
- Étant donné que « l'enfant évolue plus par bonds que selon un mouvement ascendant régulier », l'étude recommande que l'admission dans une classe et la progression de l'enfant dans tout le cycle primaire soient souples.
- L'étude préconise l'élargissement du programme de la maternelle et du jardin d'enfants.
  - Ils ont été créés à l'origine pour remédier aux carences de l'éducation des élèves de milieux défavorisés.

- Les conseils scolaires commencent à se rendre compte des bienfaits de la maternelle pour tous les élèves.
- L'étude soulignait le besoin de recruter et de former des enseignants spécialisés en éducation de la petite enfance. Il faudrait que les facultés d'éducation et les collèges d'arts appliqués et de technologie coordonnent leurs programmes de formation.
- L'étude a aussi abordé l'importance de relier les écoles aux autres organismes et services sociaux communautaires :
  - Pour résoudre la question des enfants «livrés à eux-mêmes», il faudrait que les conseils scolaires et les autres organismes trouvent des moyens d'organiser à l'école des programmes avant et après les heures de classe.
  - Elle s'est prononcée en faveur du concept des «centres d'activités et de ressources pour les familles», des organismes populaires qui ont été créés dans bien des régions pour fournir des services de soutien aux familles qui ont des enfants en bas âge. Une enquête, effectuée dans le cadre de l'étude, a montré les avantages de ces centres; pour les parents et les enfants, il s'agit d'une expérience enrichissante; les centres répondent facilement aux besoins de la collectivité locale; les parents ont une meilleure opinion d'eux-mêmes et les parents et les enfants se sentent moins isolés.

### **Mesures relatives au jardin d'enfants**

Comme nous l'avons signalé, la province a annoncé de nouvelles mesures importantes pour l'éducation de la petite enfance dans le discours du trône d'avril 1989 : en 1992, tous les conseils scolaires seront tenus d'offrir des programmes de jardin d'enfants d'une demi-journée et d'une demi-journée de maternelle en 1994. Les conseils scolaires qui disposent de locaux auront droit à des subventions pour offrir un programme de jardin d'enfants à temps plein à partir de septembre 1990. La fréquentation du jardin d'enfants et de la maternelle est à la discrétion des parents ou tuteurs de l'enfant.

L'enseignement des élèves du jardin d'enfants est financé de la même manière, et au même taux, que les autres élèves du palier élémentaire dans le cadre des subventions générales. Les programmes de la maternelle et du jardin d'enfants sont financés comme programmes d'une demi-journée.

Pour évaluer le coût de ces nouvelles mesures, le ministère a tenu compte de deux hypothèses pour la maternelle : la présence de 53 000 enfants âgés de quatre ans qui ne sont pas inscrits à l'école maternelle à l'heure actuelle et pour lesquels il faudra prévoir une place, et le fait que les conseils scolaires pourront accueillir 10 000 élèves de plus à la maternelle, ce qui signifie qu'il faudra créer 43 000 places supplémentaires. En fonction

des coûts par élève approuvés en 1989, le ministère estime à 106 millions de dollars les frais annuels de fonctionnement des programmes de la maternelle (effectifs supplémentaires de 53 000 élèves x 0,5 pour une subvention d'une demi-journée x 4 000 \$, le coût approuvé du programme par élève, avec financement provincial intégral) à l'expiration de la phase d'exécution de cinq ans. Le financement des immobilisations est prévu pour réaliser l'élargissement du programme de la maternelle. On estime à 103 millions de dollars les dépenses en immobilisations pour la période de cinq ans (43 000 x 0,5 x 8 000 \$, le coût approuvé par élève = 172 millions de dollars; avec une subvention provinciale de 60 pour 100, cela donne 103 millions de dollars).

Le ministère prévoit que 80 pour 100 des enfants qui fréquentent les programmes d'une demi-journée du jardin d'enfants à l'heure actuelle, soit quelque 100 000 enfants, suivraient le programme à temps plein. Lorsque les conseils scolaires ont de la place et désirent élargir les programmes de la maternelle à plein temps, ils bénéficieront du financement pour la journée complète. C'est aux conseils scolaires qu'il incombe de décider s'ils disposent ou non de locaux suffisants. Le financement des immobilisations ne s'applique pas aux rénovations et à l'expansion dans le cadre de ce programme. Le ministère estime à 88 millions de dollars les frais annuels de fonctionnement du programme du jardin d'enfants à temps plein lorsque le programme sera totalement mis en oeuvre (effectifs de 100 800 élèves supplémentaires x 0,5 pour la demi-journée supplémentaire x 3 500 \$, le coût approuvé par élève = 176 millions de dollars bénéficiant d'une subvention de 50 pour 100 de la province, soit 88 millions de dollars).

Des fonctionnaires expérimentés et des agents de l'administration des conseils scolaires ont effectué ces projections financières avec soin. Cependant, plusieurs questions restent sans réponse. Est-il réaliste de conclure que tous les enfants de quatre ans qui ne fréquentent pas la maternelle à l'heure actuelle le feront? Y aura-t-il des variations régionales dans le taux de fréquentation ou dans la capacité des conseils scolaires à fournir les programmes voulus? Comment peut-on savoir qu'il existe 10 000 places supplémentaires pour la maternelle sans effectuer un recensement précis des locaux disponibles? Est-ce que cela signifie que certaines garderies actuelles perdront les locaux qu'elles occupent dans les écoles? Nous avons également appris que le ministère n'avait pas mené d'enquête spécifique auprès des conseils scolaires pour déterminer les locaux disponibles pour élargir le programme du jardin d'enfants à temps plein. Comme cette expansion aura lieu à condition qu'il y ait suffisamment de salles de classe et qu'on n'offre pas de financement des immobilisations, ne semble-t-il pas impossible de prédire les effectifs exacts?

## LES PREMIÈRES ANNÉES D'ÉCOLE

### Principes directeurs

Tous les intervenants dans le domaine de l'éducation et le grand public reconnaissent clairement l'importance de l'éducation de la petite enfance. Quelle sorte d'éducation de la petite enfance faut-il dispenser? Quels objectifs philosophiques et principes pédagogiques devraient orienter l'éducation de la petite enfance?

Un consensus s'est dégagé du témoignage des participants. L'éducation de la petite enfance ne devrait pas trop insister sur les résultats scolaires trop tôt, et elle ne doit pas être axée sur le programme scolaire. Les programmes d'études devraient être en fonction du stade de développement de l'enfant. L'éducation de la petite enfance devrait être axée sur l'enfant, holistique, se concentrer sur la croissance générale de l'enfant au point de vue intellectuel, physique, affectif et social. Elle doit souligner l'exploration et l'apprentissage actifs initiés par l'enfant. Les locaux, le matériel et les emplois du temps devraient être adaptés, souples et accorder suffisamment de temps pour les activités en plein air et le développement musculaire. Un autre but plus général et aussi essentiel a trait à la continuité entre les différents milieux dans lesquels évoluent les enfants.

L'Association des métis et autochtones de l'Ontario a proposé un des énoncés les plus complets des principes directeurs de l'éducation de la petite enfance :

• Les programmes d'éducation de la petite enfance doivent :

- proposer des expériences physiques, affectives, sociales, créatives et cognitives visant à développer la totalité de l'enfant dans la culture des métis et des autochtones;
- privilégier l'activité ludique qui doit servir à donner à l'enfant une expérience et une connaissance du monde;
- organiser de nombreux programmes inspirés de modèles et de matériel culturels dans les collectivités qui comptent des enfants d'origine autochtone;
- trouver l'expérience qui permettra à l'enfant métis et autochtone d'acquérir de bonnes connaissances de base de la langue parlée et des aptitudes préalables à la lecture;
- respecter la culture dans les cadres, la structure, le rythme des études et la satisfaction des besoins de chaque enfant sur le plan de la santé;

- permettre à l'enfant de bouger et de se lever durant toutes les étapes de tout programme d'éducation de la petite enfance;
- faire appel aux aînés et aux autochtones comme personnes-ressources et modèles à imiter pour aider les enfants d'origine autochtone à s'identifier fortement à une personne ou à une culture.

Cette formule est particulière aux valeurs culturelles et aux besoins des enfants autochtones. Il n'en demeure pas moins vrai que l'énoncé de principes généraux s'applique également à d'autres collectivités. Il faudrait absolument que l'éducation soit toujours orientée vers une culture particulière.

### **Élaboration des politiques ministérielles**

C'est avec plaisir que nous avons constaté que le ministère de l'Éducation partage cet avis à propos de l'éducation de la petite enfance axée sur l'enfant. Or, les divers rapports susmentionnés ont tous conclu que l'on n'appliquait pas les hypothèses pédagogiques et les énoncés de politique du ministère de la même manière dans toute la province. Les différentes ressources dont les conseils scolaires disposent dans les diverses régions et dans les zones de forte croissance ont également contribué à l'écart noté parmi les programmes d'éducation de la petite enfance disponibles. Ce manque d'uniformisation n'est pas l'apanage des écoles, on le retrouve dans le réseau des garderies, sans compter la complexité déconcertante des dispositions personnelles que prennent les parents pour faire garder leurs enfants. Nous estimons que la politique du gouvernement devrait s'assurer que les principes généralement reconnus de l'éducation de la petite enfance sont appliqués de la même manière dans l'ensemble de la province, sans oublier évidemment de les adapter aux besoins particuliers des collectivités.

Le gouvernement a entrepris d'élargir l'éducation de la petite enfance en adaptant des mesures en faveur de la maternelle et du jardin d'enfants et des services de garde dans les écoles. Il existe des tendances socio-économiques qui incitent à accorder une importance croissante aux premières années. Cependant, d'aucuns s'inquiètent du manque expresse de leadership du gouvernement provincial en matière de politique.

Le ministère a effectué l'énoncé suivant devant le Comité à propos des buts généraux de l'éducation de la petite enfance :

Le ministère de l'Éducation s'est engagé à donner aux petits âgés de quatre et de cinq ans la possibilité d'acquérir des bases solides dans le développement social, la pensée et la



solution de problèmes, l'acquisition du langage, l'alphabétisation et la coordination physique afin d'assurer leur réussite par la suite. Les avantages qui découlent de l'éducation de la petite enfance sont importants pour chaque enfant.

Plusieurs témoins jugeaient néanmoins que le ministère n'avait pas été assez concret et explicite dans l'énoncé de sa politique sur l'éducation de la petite enfance. Plusieurs intervenants importants du monde de l'éducation ont prétendu que le ministère devrait élaborer un énoncé de politique ou publier un document pour préciser sa philosophie et ses objectifs. Par exemple, la Consultants/Coordinators Association of Primary Educators a recommandé que :

- Le ministère formule un énoncé d'orientation pour les premières années soulignant les processus d'apprentissage naturels des tout-petits. Il devrait énoncer clairement les principes qu'il considère solides du point de vue de la pédagogie pour l'éducation de la petite enfance, reconnaître l'importance de la méthode axée sur le jeu et fournir un soutien au monde de l'éducation pour l'aider à atteindre ces buts.

La Fédération des enseignants des écoles publiques de l'Ontario prônait que :

- Le ministère de l'Éducation énonce des attentes précises, convenables et réalisables pour les enfants du cycle primaire et fournisse les ressources voulues pour réaliser ces attentes.

Les doyens des facultés d'éducation, l'Ontario Separate School Trustees' Association et l'Association des enseignantes et des enseignants catholiques anglo-ontariens ont formulé des recommandations analogues. Nous reconnaissons l'intérêt d'un tel énoncé. Nous avons appris que les politiques et les programmes-cadres font l'objet d'une discussion et d'une refonte dans le cadre du plan d'action du ministère et que l'on est en train de réviser la circulaire Les années de formation. D'autre part, on continue à mettre en oeuvre des changements importants comme l'élargissement du programme du jardin d'enfants. Nous estimons qu'il serait bon que le ministère exprime sa philosophie et ses buts en matière d'éducation de la petite enfance, et nous recommandons que :

1. Le ministère de l'Éducation élabore un énoncé sur sa philosophie et ses principes pédagogiques pour l'éducation de la petite enfance. Étant donné le besoin de continuité et de coordination entre les divers établissements qui s'occupent des soins et de l'éducation des tout-petits, il faudrait qu'il le fasse en collaboration avec les ministères des Services sociaux et communautaires, de la Santé et les autres organismes compétents.



## Mise en oeuvre des mesures relatives au jardin d'enfants

Bien entendu, dans nos audiences, on a beaucoup parlé de l'élargissement du programme de la maternelle et du jardin d'enfants. Les témoignages étaient généralement favorables à la mesure du gouvernement, cependant beaucoup se sont interrogés sur l'orientation et l'effet des changements. Plusieurs personnes s'inquiétaient surtout de l'absence d'un fondement pédagogique global. Il n'était pas très clair non plus pourquoi le gouvernement rendait la maternelle obligatoire, sans faire de même pour le jardin d'enfants à temps plein. Plusieurs intervenants ont demandé des précisions sur ces questions.

- Le professeur Ellen Regan de l'Institut d'études pédagogiques de l'Ontario (IEPO) craignait que l'on se contente d'étirer toute la journée le programme d'une demi-journée du jardin d'enfants. Elle a déclaré qu'il fallait préciser les objectifs du jardin d'enfants au niveau de la politique.
- L'Association for Bright Children a déclaré qu'il fallait énoncer clairement les principes pédagogiques et les cadres du programme élargi du jardin d'enfants afin d'éviter que les parents et les enseignants nourrissent des attentes peu réalistes à l'égard des enfants.
- La Federation of Women's Teachers Associations of Ontario a souligné les hypothèses pédagogiques fondamentales sous-jacentes à l'éducation de la petite enfance. Elle a recommandé que les conseils scolaires considèrent le programme de la maternelle d'une demi-journée et du jardin d'enfants à temps plein comme une nouvelle possibilité de fournir un milieu d'apprentissage sensible aux besoins de l'enfant sur le plan social, affectif, physique et intellectuel, plutôt qu'une occasion d'accélérer les progrès scolaires de l'enfant.

Une autre question qui revenait sans cesse avait trait à l'accueil que les conseils scolaires allaient réserver au programme du jardin d'enfants. L'annonce initiale laissait entendre que tous les enfants auraient la possibilité de fréquenter le jardin d'enfants. Or, les exigences proprement dites et les modalités de financement veulent-elles que tous les conseils scolaires offrent le programme? Les conseils scolaires sont-ils censés offrir le programme du jardin d'enfants dans toutes les écoles ou seulement dans certaines? Le ministère prétend que oui, c'est-à-dire que toutes les écoles élémentaires offriront le programme de jardin d'enfants. Mais les conseils scolaires ont-ils les ressources voulues pour le mettre en oeuvre?

La question des ressources a soulevé plusieurs objections, étant donné le grand nombre de conseils scolaires dont les dépenses dépassent les plafonds des subventions approuvées. Par exemple, les petits conseils scolaires, qui n'ont pas toujours les moyens de financer leurs dépenses de fonctionnement et d'immobilisations, et dont les ressources et le personnel spécialisé sont limités, ne sont pas toujours en mesure d'élargir le programme de

la maternelle et du jardin d'enfants. De même, les conseils scolaires dont les effectifs sont très élevés risquent de ne pas avoir suffisamment de locaux pour offrir des cours de jardin d'enfants à temps plein, même s'ils le désirent. Au fur et à mesure que les conseils scolaires adopteront le programme à temps plein, cela va-t-il créer des pressions irrésistibles sur les conseils scolaires contigus? Qu'arrivera-t-il si ces conseils n'ont pas les ressources voulues ou accusent une forte croissance des effectifs et une pénurie de locaux? Sera-t-on obligé de mettre plus d'élèves dans des salles de classe préfabriquées à cause de l'élargissement du programme du jardin d'enfants?

### **Organisation des premières années**

Nos audiences ont soulevé plusieurs questions au sujet des répercussions du programme élargi de la maternelle et du jardin d'enfants sur le plan scolaire et sur l'organisation globale des premières années. Les questions les plus courantes avaient trait aux effectifs des classes, à l'âge d'admission, à la progression des premières années, au rapport avec les années suivantes, etc.

Le mémoire soumis par l'Ontario Public School Boards' Association donne une bonne idée de la gamme des préoccupations exprimées par les éducateurs :

1. Quelles en seront les répercussions sur les besoins en immobilisations des conseils scolaires, surtout dans les régions à forte croissance?
2. Quelles sont les qualifications que l'on exigera des enseignants et quelles en seront les conséquences pour la pénurie d'enseignants imminente?
3. Va-t-on décréter les effectifs et quel en sera l'effet sur l'objectif des effectifs maximaux visés pour la première et la deuxième année?
4. Quel effet cela aura-t-il sur les négociations entre les conseils scolaires et le corps enseignant, si l'on continue à décréter les effectifs des classes?
5. L'éducation de la petite enfance au niveau de la maternelle exige des modifications du programme scolaire des années suivantes du cycle primaire. Il ne faut pas la traiter séparément.
6. Quelles répercussions le jardin d'enfants à temps plein aura-t-il sur le programme de la première année?
7. Devrait-on accueillir en priorité dans les programmes du jardin d'enfants à temps plein les enfants les plus susceptibles d'échouer sur le plan scolaire?
8. Il faut tenir compte des frais relatifs à l'élaboration des programmes scolaires adaptés.

Nous craignons également que beaucoup de questions cruciales n'aient pas été abordées avant l'annonce du programme élargi du jardin d'enfants. S'il est vrai que nombre de ces questions font actuellement l'objet d'une analyse dans les discussions relatives au plan d'action, la grande majorité des conseils scolaires ont déjà des programmes de jardin d'enfants, et les subventions au titre des nouvelles mesures seront disponibles en septembre 1990. Nous estimons qu'il faut clarifier la raison d'être et les principes directeurs du programme élargi du jardin d'enfants sans plus tarder, et nous recommandons que :

2. **Le ministère de l'Éducation publie des directives sur la mise en oeuvre des programmes du jardin d'enfants avant décembre 1990 pour clarifier la raison d'être pédagogique, les principes directeurs, le nombre d'élèves prévu, les salles de classe et les écoles pouvant participer, les projections des dépenses en immobilisations immédiates et générales et des frais de fonctionnement et les rapports entre l'élargissement proposé et le programme des années suivantes et avec le réseau de garderies.**

#### Locaux et installations

L'autre question importante a trait aux normes régissant les installations, le matériel et les locaux. On ne peut pas supposer que ce qui convient parfaitement aux années du cycle primaire soit adapté aux premières années.

- Par exemple, l'Ontario Association of Junior Educators préconise l'établissement de normes de sécurité obligatoires pour les terrains de jeux en plein air des écoles pour les premières années qui répondent aux besoins et aux capacités des tout-petits.

À l'heure actuelle, le processus d'approbation des dépenses en immobilisations est assorti de normes régissant la conception des locaux prévus pour le jardin d'enfants. Mais nous ne sommes pas convaincus que cette mesure suffira à assurer la disponibilité de places et d'installations convenables pour les classes du jardin d'enfants, surtout dans les bâtiments anciens. Nous avons recommandé que le ministère publie des directives sur la mise en oeuvre du programme élargi du jardin d'enfants. Nous recommandons également que :

3. **Les directives du ministère de l'Éducation que nous recommandons incorporent une analyse du type d'espace et d'installations convenant le mieux aux classes du jardin d'enfants et la manière d'en assurer la présence dans toutes les écoles, qu'elles soient neuves ou anciennes.**

### Transports

Il faudrait également aborder la question des transports. L'article qui suit se rapporte à l'intégration et à la coordination des différents cadres de l'école et des garderies qui accueillent des enfants. Le transport d'un lieu à un autre constitue un élément important de cette question.

- L'Ontario Public School Teachers Federation préconise que les conseils scolaires prévoient des moyens de transport adéquats entre l'école et le jardin d'enfants pour les élèves du cycle primaire.

De façon générale, l'Ontario Association of Junior Educators recommande que :

- L'on règlemente les normes de sécurité, la formation des chauffeurs et la procédure régissant le ramassage des élèves. Il faudrait se procurer des autobus conçus spécialement pour les enfants en bas âge.

Nous nous préoccupons de l'adoption de normes de sécurité efficaces et uniformes pour le transport des élèves, surtout si l'élargissement du programme du jardin d'enfants risque d'accroître le nombre d'élèves qui prennent l'autobus. Le comité recommande que :

4. Les ministères de l'Éducation, des Services sociaux et communautaires et des Transports procèdent à un examen mixte du ramassage scolaire d'enfants en bas âge et soumettent un rapport au présent Comité en décembre 1990, au plus tard. Cet examen doit préciser les normes de sécurité minimales exigées et examiner la manière de coordonner et de rationaliser la politique et les directives régissant le transport des enfants entre les garderies et les écoles.

### Salles de classe

L'Ontario Association of Junior Educators a également recommandé que l'on se garde d'aménager des salles de classe préfabriquées pour les élèves du jardin d'enfants. Or, le ministère a signalé qu'aucune modalité de règlements ou politique actuelles ne l'en empêchait. Les fonctionnaires qui ont témoigné devant le comité ont déclaré que, à leur avis, les conseils scolaires décideraient plutôt d'aménager d'autres classes dans les bâtiments préfabriqués, pour faire de la place au programme élargi du jardin d'enfants. Il faut dire que nous sommes plutôt opposés à l'idée de mettre des enfants en bas âge dans des salles de classe préfabriquées. Nous reconnaissons qu'il est bon d'accorder aux écoles et aux conseils scolaires locaux la souplesse voulue en matière d'aménagement et de conception, bien que toutes les écoles neuves aient des exigences très strictes en matière de salles de classe et de cadre pour les garderies. Nous estimons qu'il faudrait placer les petits dans la partie centrale des écoles, y compris les classes mobiles, avec tous les

avantages que cela comporte au point de vue de la sécurité et de l'agencement. Le comité recommande que :

5. **Le ministère de l'Éducation exige que le jardin d'enfants soit toujours situé dans la partie centrale de l'école.**

### Effectifs

Plusieurs témoins ont fait état d'une anomalie importante relevée dans les dernières mesures du gouvernement, en ce qui concerne les premières années. D'une part, la province précise des effectifs maximums de 20 élèves en première et en deuxième année, mais pas au jardin d'enfants. Cette absence de précision au jardin d'enfants va aussi à l'encontre des règlements particuliers en matière de garderies : le rapport obligatoire adulte-enfants créé sur ce modèle est de 1 pour 3 pour les nourrissons de moins de 18 mois, 1 pour 5 pour les tout-petits de 18 à 30 mois, 1 pour 8 pour les enfants d'âge préscolaire de 2 ans et demi à 5 ans, 1 pour 12 pour les enfants de 5 ans et 1 pour 15 pour les enfants de 6 à 12 ans.

Nous devons nous garder ici de faire des comparaisons trop simplistes. Les exigences des garderies précisent le nombre d'enfants par adultes, qui n'ont pas tous reçu une formation spécialisée en éducation de la petite enfance. D'autre part, dans beaucoup de classes du jardin d'enfants, il y a des auxiliaires, des bénévoles ou d'autres adultes présents dans la classe. Nous partageons néanmoins les préoccupations de nombreuses personnes qui s'inquiètent des effets, pour les enfants, de passer d'un petit groupe à la garderie à la situation du jardin d'enfants où les effectifs sont beaucoup plus nombreux. Nous sommes aussi d'accord avec les intervenants qui ont souligné l'importance de classes à effectifs réduits susceptibles de fournir les soins individualisés et souples dont les tout-petits ont grand besoin.

La nécessité de réduire les effectifs des classes figurait parmi les sujets les plus fréquemment abordés et certains groupes ont formulé des recommandations précises sur les effectifs optimaux au jardin d'enfants, notamment toutes les fédérations d'enseignants du palier élémentaire :

- L'Association des enseignantes et des enseignants catholiques anglo-ontariens propose de limiter à 20 élèves les effectifs de toutes les classes de la maternelle et du jardin d'enfants et précise que 15 élèves par classe est l'idéal.



- La Federation of Women's Teachers Associations of Ontario a recommandé que le gouvernement provincial limite à 15 le nombre d'élèves à la maternelle et à 18 au jardin d'enfants, et fournisse des mesures d'incitation financière pour aider les conseils scolaires à atteindre cet objectif.
- La Fédération des enseignants des écoles publiques de l'Ontario a demandé au ministère de l'Éducation de limiter à 16 le nombre d'élèves à la maternelle et au jardin d'enfants, et à 20, le nombre d'élèves en première, deuxième et troisième année.
- Et enfin, l'Ontario Coalition for Better Daycare estime que 16 élèves représente l'effectif optimal dans les classes d'éducation de la petite enfance qui ne devrait pas dépasser 20 élèves.

Le Comité est d'accord avec les nombreuses personnes qui ont témoigné de l'importance des effectifs réduits dans les classes d'éducation de la petite enfance et des limites pour la maternelle et le jardin d'enfants. Ce chiffre devrait être en rapport avec celui des garderies et, de première et de deuxième année. Nous appuyons les mesures de la province visant à réduire les effectifs des classes en première et en deuxième année et nous pensons qu'il faudrait appliquer ces chiffres à la maternelle et au jardin d'enfants. Bien entendu, cela exige des subventions spéciales pour assurer un nombre suffisant de salles de classe et de ressources pour la maternelle et le jardin d'enfants. Le comité recommande que :

6. **Le ministère de l'Éducation vise un objectif de 16 élèves au maximum dans les classes de la maternelle et de 18 élèves au jardin d'enfants. Il faudra mettre des ressources suffisantes à la disposition des conseils scolaires pour atteindre ces objectifs.**

#### Date de l'admission scolaire initiale

Plusieurs éducateurs ont témoigné que la méthode actuelle régissant l'admission de tous les enfants au mois de septembre était trop rigide. La théorie pédagogique et nombre de projets de recherche nous rappellent que les enfants se développent à un rythme différent. Les indices arbitraires, comme la date de naissance, ne tiennent pas compte de ce rythme. De façon plus concrète, nous savons que le système actuel pose des problèmes qui préoccupent de nombreux parents. Certains enfants, nés le même mois, ne semblent pas aussi prêts à entrer en première année que d'autres. En revanche, certains enfants sont obligés d'attendre, alors qu'ils sont prêts à être scolarisés bien avant leur anniversaire.

C'est pourquoi de nombreux éducateurs réclament l'adoption d'un système plus souple ou plusieurs dates d'admission à l'école. L'Étude sur les premières années du cycle primaire



avait également conclu la même chose : «En raison de la variabilité des degrés de développement aux niveaux social, physique et intellectuel, on estime qu'il serait bénéfique à la plupart des enfants, sinon à tous, que leur admission dans une classe et leur progression dans tout le cycle primaire soient souples.» L'étude a recommandé que le ministère fasse preuve de souplesse pour l'admission initiale et la progression des élèves durant tout le cycle primaire.

La province de la Colombie-Britannique est en train d'effectuer une réforme de son système d'éducation. Elle préconise l'admission en septembre ou en janvier pour les premières années. L'Association des enseignantes et des enseignants catholiques anglo-ontariens s'est prononcée en faveur du concept des deux admissions scolaires.

Le Comité est d'accord avec les nombreux témoins qui estiment qu'il serait bon pour le développement des enfants de leur permettre d'entrer à l'école à des périodes différentes. Nous nous inquiétons également du fait que le système actuel risque d'avoir un effet néfaste sur certains enfants. Notre première recommandation est donc que :

7. **Le ministère de l'Éducation établisse au moins deux dates pour l'admission des élèves au jardin d'enfants et en première année.**

Nous étions également favorables aux arguments des personnes qui se sont prononcées en faveur d'un système encore plus souple pour les premières années, par exemple, en fonction de l'anniversaire de l'enfant, en même temps qu'une progression souple pendant les premières années. Cependant, on ne pourrait pas mettre en oeuvre des changements aussi radicaux sans consulter longuement le monde de l'éducation et le grand public. C'est pourquoi nous recommandons que :

8. **Le ministère de l'Éducation publie un document de travail sur les avantages et les inconvénients d'une méthode plus souple d'admission des enfants qui commencent l'école au 30 juin 1991.**

Nous savons très bien qu'une refonte des modalités d'admission des écoliers entraînerait de grandes difficultés sur le plan logistique et qu'elle aurait des répercussions sur toute la structure des premières années d'école. En fait, nous estimons que c'est dans cette optique plus large qu'il faudrait considérer ces changements.

### La continuité des premières années

Les deux questions des effectifs des classes et de la souplesse dans la date d'admission initiale soulèvent à leur tour la question essentielle de l'intégration du jardin d'enfants au cycle primaire. L'Étude sur les premières années de formation a permis de déceler un problème important : le fait que la maternelle et le jardin d'enfants fonctionnent en dehors de nombreuses écoles élémentaires. La commission s'inquiétait du manque de planification et de communication entre les enseignants des années du cycle primaire et du fait que les enfants ne pouvaient profiter des contacts avec d'autres enfants qui n'avaient pas forcément le même âge, mais qui en étaient au même stade de développement.

L'Étude a souligné l'importance de la continuité et de la souplesse dans les programmes d'études et les expériences d'apprentissage pour les enfants au cours des premières années. La commission a préconisé que le ministère veille à organiser le cycle primaire comme une unité de planification intégrée.

Plusieurs personnes ont témoigné durant nos audiences en faveur du concept de la continuité des premières années. Plusieurs groupes ont signalé comment on pouvait intégrer leur structure, les programmes d'études et les méthodes d'approche.

Une des recommandations avait trait à l'introduction des classes à années multiples durant les premières années :

- L'Association des enseignantes et des enseignants catholiques anglo-ontariens a recommandé que le ministère de l'Éducation effectue une étude sur la possibilité d'introduire des classes à années multiples au cycle primaire pour assurer une progression en souplesse et qu'il lance des projets pilotes.

La Coordinators/Consultants Association of Primary Educators revendiquait une refonte encore plus poussée :

- Il faudrait considérer les premières années comme un tout intégré pour assurer la continuité de la planification et de l'élaboration des programmes, des classes aux effectifs convenables, des dates d'admission et de progression souples et prêter toute l'attention qu'ils méritent à l'agencement des salles de classe et au matériel pédagogique.

L'Ontario Principals Association a proposé un plan concret pour organiser un modèle intégré pour les premières années d'école :

- les enfants peuvent commencer l'école dès leur quatrième anniversaire (l'âge de scolarité obligatoire demeure à six ans);
- le programme serait à plein temps et fournirait des services de garde d'enfants sur place avant et après l'école;
- les classes d'année et la progression seraient éliminées jusqu'à l'âge de huit ans;
- on assurerait une continuité des aptitudes et des connaissances pour élaborer des programmes d'études adaptés à l'âge; et
- les effectifs des classes ne dépasseraient pas 20 élèves.

### Les premières années et l'égalité sur le plan de l'éducation

Deux questions qui n'ont pas été soulevées directement au cours de nos audiences nous semblent néanmoins importantes. La première se rapporte aux élèves qui fréquentent les programmes de la maternelle et du jardin d'enfants. Nous savons qu'un pourcentage élevé de conseils scolaires offrent des programmes de maternelle et de jardin d'enfants. Mais nous n'avons pas de données précises sur le pourcentage d'enfants qui les fréquentent. Il serait très intéressant d'effectuer une étude pour savoir quels enfants ne fréquentent pas la maternelle et le jardin d'enfants dans les régions où ils existent. La fréquentation est-elle liée au statut socio-économique? C'est d'autant plus important que nous savons qu'une éducation de la petite enfance de qualité peut avoir un effet bénéfique de prévention et de rattrapage chez les enfants issus de milieux défavorisés. Ce serait grave, à notre avis, si le pourcentage d'élèves qui fréquentent la maternelle et le jardin d'enfants était plus bas dans les régions et dans les couches sociales défavorisées.

La seconde question qui se rapporte logiquement à l'élaboration globale de l'éducation de la petite enfance a trait à l'âge de la scolarité obligatoire. Étant donné les bienfaits prouvés de l'éducation de la petite enfance et les changements socio-économiques qui influent sur la demande accrue de soins et d'éducation en dehors du foyer, faut-il baisser l'âge obligatoire? Devrait-on obliger tous les enfants de cinq ans à fréquenter ce qu'on appelle maintenant le jardin d'enfants? Si les programmes sont plus répandus, verra-t-on presque tous les enfants fréquenter la maternelle? Dans notre Second rapport, nous avons abordé la question de la durée de l'année scolaire et de la journée d'école, vestiges d'une époque révolue. Devons-nous repenser la question du début de la scolarité pour les temps modernes?

Nous pensons qu'il est très important que chaque enfant ait la possibilité d'accéder à une éducation de la petite enfance de qualité et que tous les enfants de milieux défavorisés qui

profiteraient de ses bienfaits de prévention et de rattrapage, le fassent. On pourrait plaider pour le jardin d'enfants à temps plein obligatoire pour le garantir. Nous hésitons à recommander le changement de l'âge de la scolarité obligatoire sans en discuter longuement avec le monde de l'éducation et le grand public. Nous pensons néanmoins qu'il s'agit d'un dossier qui mérite d'être étudié. Nous recommandons que :

9. **Le ministère de l'Éducation publie un document de travail sur les avantages et les inconvénients de la baisse de l'âge de scolarité obligatoire pour les enfants qui entrent à l'école au 30 juin 1991.**

### **Éducation de la petite enfance de langue française**

Des représentants du monde de l'éducation francophone ont exhorté le gouvernement à s'assurer que les francophones aient accès à la même éducation de la petite enfance que les anglophones. Nous les appuyons.

L'Association française des conseils scolaires de l'Ontario a formulé plusieurs recommandations spécifiques. Étant donné la dominance de la culture anglaise et la pénurie de garderies de langue française, elle a souligné l'effet de prévention et de rattrapage de l'éducation de la petite enfance dans la préservation de la langue et de la culture françaises. Elle recommande que :

- Le gouvernement appuie et finance des programmes de re francisation à l'échelle de la province au niveau du jardin d'enfants et de la première année. Il devrait reconnaître la nécessité de tels programmes pour assurer des services équivalents en français.

L'Association a également signalé la présence d'obstacles institutionnels importants sur la voie de cette équité, et recommandé que :

- Le gouvernement modifie l'article 11 de la Loi sur l'éducation pour accorder aux sections de langue française des conseils scolaires publics et séparés le pouvoir d'exiger que les conseils scolaires créent des places de jardin d'enfants à temps plein. Il devra fournir des subventions spéciales à cette fin.

Nous sommes d'accord avec les éducateurs francophones qu'il faut assurer un accès équitable à l'éducation de la petite enfance en langue française. Cependant, il faut planifier ces services soigneusement et obtenir une garantie de fonds. Nous recommandons donc que :

10. **Le ministère de l'Éducation, de concert avec la communauté francophone, élabore un plan le plus vite possible pour assurer aux francophones un accès équitable aux programmes d'éducation de la petite enfance. Il devrait y avoir une consultation aussi étendue que possible du monde de l'éducation sur les modalités de mise en oeuvre d'un tel plan.**

### **L'éducation de la petite enfance dans une société multiculturelle**

Nous avons vu que l'éducation doit être sensible aux besoins particuliers de la communauté francophone; elle doit aussi refléter la nature multiculturelle de la société contemporaine.

- Par exemple, durant la première série d'audiences sur les classes d'année et d'autres aspects de l'organisation scolaire, nous avons entendu le témoignage du conseil scolaire de North York et appris que la mère de plus de 65 pour 100 des élèves n'avait pas l'anglais comme première langue. Le conseil a déclaré qu'il était essentiel de tenir compte des différences individuelles dans la programmation, à l'heure actuelle, en raison de la diversité ethnique et culturelle des élèves. Ces difficultés sont d'autant plus graves que beaucoup d'enfants d'immigrants et de réfugiés ont rarement eu une instruction normale en raison des interruptions résultant des luttes politiques dans leur pays.

L'éducation multiculturelle n'est jamais aussi importante qu'au début de la scolarité de l'enfant.

- Le conseil scolaire de Toronto offre un large éventail de programmes multiculturels, comme la First Nations School qui comprend un programme de jardin d'enfants, et bientôt, une garderie. Le conseil a aussi ouvert 20 centres d'accueil multilingues pour les parents et les élèves dans la langue du quartier. C'est souvent la grand-mère qui amène l'enfant à ces centres. Un avantage supplémentaire a été de favoriser le contact avec l'école aux grand-mères, qui se sont mises à suivre des cours d'anglais langue seconde, des cours d'alphabétisation et autres programmes essentiels.

L'Association des métis et autochtones de l'Ontario a souligné que les enseignants qui s'occupent d'enfants métis et autochtones avaient besoin d'une formation spécialisée pour comprendre les valeurs de leur culture et la manière de les exprimer dans la vie quotidienne. La Fédération des enseignants des écoles publiques de l'Ontario a formulé plusieurs recommandations qui soulignent le fait que l'éducation de la petite enfance s'inscrit dans une collectivité multiculturelle spécifique, que le Comité approuve.

- Le ministère de l'Éducation devrait assumer la responsabilité de fournir les ressources, les programmes-cadres et les documents pédagogiques pour préparer les enseignants à leur mission dans un milieu multiculturel et multiracial. Les conseils scolaires devraient assumer la responsabilité pour l'élaboration et la mise



en oeuvre du multiculturalisme et des politiques et procédures en matière de relations interraciales. Toutes les écoles devraient mettre en oeuvre des programmes d'études et des stratégies pédagogiques qui reflètent, défendent et appuient une société multiculturelle et multiraciale.

- Les conseils scolaires devraient offrir des cours de formation en cours d'emploi à leur personnel auxiliaire comme les secrétaires d'école et le personnel d'entretien pour les sensibiliser aux autres cultures.
- Il faudrait fournir une éducation multiculturelle et multiraciale à tous les élèves, même dans les écoles où les classes sont homogènes.

Nous reconnaissons l'importance de l'étude des langues étrangères autres que l'anglais et le français et qu'il faut donner l'occasion à l'enfant en bas âge d'acquérir la maîtrise de sa première langue. On peut poser beaucoup de questions complexes à propos de l'élaboration de l'éducation de la petite enfance dans un contexte multiculturel : Quel sera l'effet du jardin d'enfants à temps plein sur le besoin de cours d'anglais langue seconde durant les premières années? Y aura-t-il suffisamment de services auxiliaires et de personnel multilingue spécialisé pour le diagnostic précoce? Quels effets auront les programmes des langues d'origine? Comment les programmes du jardin d'enfants s'adapteront-ils au grand nombre d'enfants d'immigrants et de réfugiés dans certaines régions?

Nous avons déjà recommandé que le ministère prépare des directives sur la mise en oeuvre du programme élargi de la maternelle et du jardin d'enfants. Nous recommandons également que :

11. **Le ministère de l'Éducation annexe une analyse des répercussions multiculturelles de l'élargissement et de l'amélioration du programme d'éducation de la petite enfance aux directives qu'il prépare en réponse à nos recommandations.**

## SERVICES DE GARDE D'ENFANTS

Nos audiences ont fait ressortir l'importance des services de garde d'enfants. On a beaucoup parlé des soins de qualité pour le bien-être et le développement ultérieur de l'enfant, du nombre croissant d'enfants et de parents qui ont recours à des services quelconques de garde hors du foyer, de l'insuffisance de l'offre des garderies autorisées à satisfaire à cette demande, des conséquences des nombreux cadres où l'on s'occupe des enfants sur leur apprentissage et leur stabilité, du développement de garderies dans les écoles et, peut-être le plus important pour nous, du besoin de coordonner le système scolaire et le réseau des garderies d'enfants à tous les niveaux.

Bien des aspects de la garde d'enfants dépassent la portée de nos délibérations. Nous n'abordons pas la question des permis, de la réglementation, du financement, de la comparaison des garderies publiques et privées et de l'élaboration globale des politiques. Nous nous concentrons principalement sur l'interrelation du système scolaire et du réseau des garderies et sur la manière dont les expériences d'apprentissage des enfants dans les différents cadres peuvent être intégrées et renforcées.

L'Ontario Municipal Social Services Association (association ontarienne des services socio-municipaux) voyait une grande similarité dans les buts des deux systèmes :

- Nous devrions considérer la garde d'enfants non pas comme un simple programme de garde, mais comme un programme développemental. Une perspective axée sur l'enfant a pour but de fournir un cadre stimulant, convenable et sécurisant.

D'autres personnes qui ont témoigné aux audiences ont fait état de l'importance d'accéder à des services de garde de qualité à des prix abordables. Plusieurs témoins ont déclaré qu'il faudrait considérer la garde d'enfants comme un service public clé au même titre que l'éducation :

- L'Ontario Coalition for Better Daycare a demandé au gouvernement d'établir un réseau de garde d'enfants universel, financé et exploité par les pouvoirs publics, pour tous les enfants et toutes les familles qui en ont besoin. L'accès aux services de garde est considéré comme un droit au même titre que l'éducation. Ce réseau fonctionnerait de manière à assurer l'intégration d'une éducation axée sur l'enfant, des services de santé et du soin des enfants, afin de tirer parti au maximum de toutes les possibilités du développement de l'enfant. L'Ontario Coalition estime que :
  - la prestation des services destinés aux enfants de moins de quatre ans doit suivre un modèle de centres d'activités souples dans leur quartier même, qui soit universel, financé et exploité par les fonds publics; et



- les services destinés aux enfants âgés de 3,8 ans et plus doivent être fournis par le système scolaire.
- L'Association française des conseils scolaires de l'Ontario a demandé aux ministères des Services sociaux et communautaires et de l'Éducation d'élargir les services de garde d'enfants de langue française dans toute la province.
- L'Ontario Municipal Social Services Association a déclaré qu'il faudrait considérer la garde d'enfants comme un service public global pour tous ceux qui en ont besoin. Les concepts clés sont la disponibilité, le prix abordable et l'assurance de qualité.
- D'autres ont déclaré que la garde d'enfants devrait être flexible pour répondre aux besoins et à l'emploi du temps des parents qui travaillent; cela nécessite des services de garde avant et après l'école et des services de transport entre la garderie et l'école.

De façon générale, l'Ontario Coalition for Better Daycare et l'Ontario Municipal Social Services Association s'inquiètent que les mesures relatives à la maternelle et au jardin d'enfants semblent avoir été planifiées sans tenir compte de leurs répercussions sur le réseau des garderies.

### **Garde d'enfants dans les écoles**

On note une augmentation importante du nombre de places fournies directement dans les écoles.

- En 1975, il y avait 25 garderies dans les écoles; en mars 1989, il y en avait 884. Les effectifs des centres dans les écoles totalisaient 30 555 élèves en 1989.
- Sur un nombre total de 2 767 garderies collectives, 31,9 pour 100 se trouvent dans les écoles.
- Les effectifs des garderies dans les écoles ont augmenté de 26,3 pour 100 entre 1987 et 1989, par rapport à 13,7 pour 100 pour l'ensemble des garderies.

En juin 1987, le gouvernement a annoncé qu'il appuyait les garderies dans les écoles dans le cadre de ses nouvelles orientations pour les programmes de garde d'enfants. Son but était d'accroître le nombre de places dans les écoles en ajoutant des classes prévues à cet effet dans toutes les écoles neuves et en incitant les écoles actuelles à y consacrer leurs locaux inutilisés.

Cette mesure a nécessité un partenariat officiel entre les ministères de l'Éducation et des Services sociaux et communautaires. Le ministère de l'Éducation fournit des subventions

pour les dépenses en immobilisations pour les garderies exigées dans toutes les écoles nouvellement construites. Le ministère des Services sociaux et communautaires fournit des subventions pour le démarrage, le matériel et le budget de fonctionnement. Ces mesures ont eu les résultats suivants :

- 200 garderies supplémentaires en construction ou prévues pour les nouvelles écoles entre 1988-1993, soit un total de 6 000 places supplémentaires;
- 1 000 places supplémentaires dans des locaux scolaires inutilisés entre 1987 et 1989; et
- des recherches et des projets-pilotes sous l'égide des deux ministères sur la meilleure façon de coordonner les deux réseaux.

L'organisation de la garde d'enfants varie selon les conseils scolaires.

- Le conseil scolaire de Toronto possède le réseau des garderies le plus développé dans ses écoles. Il compte plus de 100 programmes dans 85 à 90 écoles. Chacun de ces programmes est exploité par une société sans but lucratif distincte dont le conseil d'administration est constitué du directeur, des enseignants, des parents et d'autres personnes de la collectivité locale.
- Le conseil scolaire d'Ottawa fournissait lui-même des services de garde à l'origine, mais la Loi sur l'éducation ne lui permet plus de le faire. Il a constitué une société sans but lucratif qui exploite des programmes au début (ensuite, elles passent sous le contrôle de groupes de parents) ou lorsque les parents sont réticents à s'intéresser à la question.
  - La Garderie Scolaire d'Ottawa-Carleton School Day Nursery Inc. exploite actuellement une crèche et une garderie pour les enfants d'âge préscolaire dans deux écoles secondaires. Comme la plupart des parents fréquentent ces mêmes écoles, il n'est pas possible d'avoir un conseil d'administration stable constitué de parents pour gérer eux-mêmes les programmes. Elle est en train de constituer un autre programme exploité sous l'égide d'un groupe directeur.
  - Plusieurs autres conseils scolaires ont adopté ce modèle et d'autres songent à le faire.

On a répertorié plusieurs problèmes dans le réseau actuel des garderies dans les écoles. Les normes de la Loi sur les garderies sont-elles trop strictes ou gênantes pour des enfants plus âgés ou dans le cadre de l'école? Comment peut-on déceler les coûts cachés au conseil scolaire et partager plus équitablement les frais de loyer, d'entretien et de personnel?

Nombre de témoins ont déclaré qu'il fallait préciser les responsabilités globales et l'autorité des conseils scolaires en matière de garderie d'enfants dans les écoles.

- Le conseil scolaire de Toronto estime qu'il faudrait élargir les responsabilités des conseils scolaires en matière de garderie. Si c'était le cas, on n'aurait pas à s'inquiéter de la stabilité à long terme et de la sécurité des places de garderie dans les écoles. Le conseil s'est engagé à fournir suffisamment de places, même si cette position semble opposée à la politique du ministère qui accorde la priorité à l'éducation dans l'utilisation des locaux.
- En revanche, l'Umbrella Central Day Care Services a déclaré que la garde d'enfants devrait constituer un réseau distinct, que la garde d'enfants axée sur la communauté est plus sensible aux besoins des parents qu'un système scolaire déjà surchargé.

Des participants se sont plaints du manque de sécurité des garderies dans les écoles : qu'arrivera-t-il lorsque les écoles auront besoin des locaux en raison du programme élargi du jardin d'enfants ou de la croissance des effectifs?

- Par exemple, le conseil scolaire de Toronto s'inquiète que la réduction des effectifs des classes et la croissance du nombre d'élèves entraîne de graves pénuries de locaux dans ses écoles; cela risque de l'inciter à reprendre les classes utilisées par les garderies pour les besoins de l'enseignement. Il a dit qu'il faudrait modifier les règlements relatifs aux locaux et au financement des immobilisations en faveur des garderies dans les écoles actuelles aussi bien que dans des écoles nouvellement construites.

On s'est interrogé pour savoir pourquoi les garderies dans les écoles s'adressent seulement aux enfants des régions à forte croissance, où l'on construit de nouvelles écoles? Lorsque davantage d'enfants fréquenteront une demi-journée de maternelle dans toute la province, la communauté exercera-t-elle des pressions sur les écoles pour qu'elles fonctionnent comme garderie l'autre moitié de la journée. La plupart des écoles et des conseils scolaires n'ont ni les fonds, ni les locaux pour le faire.

Une autre préoccupation avait trait à l'absence de financement des immobilisations par le ministère de l'Éducation pour la rénovation des écoles actuelles en vue de créer des garderies. C'est souvent le cas des écoles en milieu urbain défavorisé, à forte croissance des effectifs et où les locaux sont très limités.

- De même, le Réseau ontarien des services de garde francophones a signalé que l'on construisait peu d'écoles de langue française. Les programmes gouvernementaux qui fournissent des fonds destinés aux garderies dans les nouvelles écoles ne s'appliquant pas à ce cas, il n'y a aucun financement pour créer des garderies dans les écoles francophones.

Le Comité appuie la multiplication des garderies dans les écoles. Cependant, nous estimons également qu'il faut assurer un accès équitable à ces services et qu'il faut les

fournir là où le besoin est le plus pressant. Cela signifie certainement qu'il faut prévoir des garderies dans certaines écoles actuelles, ainsi que dans les écoles nouvellement construites. S'il faut assurer le financement des immobilisations pour la rénovation de ces écoles, nous estimons qu'il s'agit d'un bon investissement. Le but à long terme est de fournir une garderie à chaque école. Les dispositions peuvent être souples; par exemple, une école séparée peut aménager une garderie dans un presbytère ou une salle paroissiale à côté de l'église. L'important est que chaque école ait sa garderie. Le Comité recommande que :

12. **Le ministère de l'Éducation élabore un plan multiannuel, avec des objectifs et des échéanciers précis, pour s'assurer que chaque école dispose d'une garderie convenable.**

#### Les écoles indépendantes et les services de garde

Le Comité est conscient d'une anomalie dans le règlement qui régit les garderies. Une école peut être homologuée comme école privée si elle a six élèves en première année. Elle peut alors élargir son programme en amont, et accueillir des enfants de deux ans et demi. Ces écoles sont en réalité des garderies d'enfants ou des écoles maternelles. Elles ne tombent pas sous le coup de la Loi sur les garderies et ne relèvent pas du ministère des Services sociaux et communautaires, ni du ministère de l'Éducation (qui ne réglemente pas les écoles élémentaires privées). En d'autres termes, dès qu'elles sont homologuées comme écoles privées, elles sont exonérées du règlement en vertu de la loi actuelle. Cette anomalie, qui ne pose aucun problème dans de nombreux cas, pourrait servir à éviter la réglementation des garderies. Nous recommandons que :

13. **Le ministère des Services sociaux et communautaires examine l'anomalie de la situation des écoles privées qui offrent des services de garde d'enfants non réglementés.**

## CONTINUITÉ

Un nombre croissant de petits de trois et de quatre ans sont gardés hors de chez eux, avant d'aller à l'école. On note en même temps une progression des garderies dans les écoles. Une question essentielle a trait à la coordination des expériences et des attentes des enfants dans chaque cadre. Un consensus s'est nettement dégagé lors de nos audiences, soit qu'il fallait en assurer la coordination, de manière à promouvoir la stabilité et la continuité. Par exemple :

- L'Association des enseignantes et des enseignants catholiques anglo-ontariens préconise une structure de la journée d'école qui assure la continuité et l'uniformité pour chaque enfant, de manière à coordonner les programmes avant l'école, après l'école et du repas de midi avec le programme du jardin d'enfants.
- La Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et l'Ontario Association of Junior Educators appuient le concept de la « journée ininterrompue » qui préconise la continuité dans l'expérience des enfants. Elle exige une bonne coordination entre les différentes années d'une école et entre les écoles et les garderies.
- Le Metro Action Committee on Public Violence Against Women and Children a déclaré qu'il faudrait considérer l'éducation comme un processus permanent qui commence à la naissance. Ce qui se passe durant les cinq premières années est crucial au bien-être de l'enfance et de la société tout entière. C'est pourquoi il faut établir des liens plus étroits entre les services de garde d'enfants, les écoles maternelles, les parents et le système scolaire.

### Teneur globale

Plusieurs personnes ont fait remarquer qu'il ne suffisait pas d'accueillir davantage d'enfants de quatre ans et de cinq ans à la maternelle et au jardin d'enfants pour résoudre le problème de la garde d'enfants auquel font face les parents; il faut encore prendre des dispositions pour le reste de la journée et le transport aux établissements en cause. En fait, il peut être plus difficile de trouver quelqu'un avant et après l'école que pour des services de garde d'une demi-journée ou à temps plein. Il faut absolument fournir des services souples et complets. Beaucoup de témoins préconisaient la prestation de soins et d'une éducation complète pour fournir des services durant toute la journée aux enfants qui en ont besoin.

Cette « journée ininterrompue » ne signifie pas qu'on se borne à s'occuper des enfants durant toute la journée et à éviter de les laisser seuls. Le plus important, c'est de préciser des principes communs et d'établir des programmes coordonnés de manière à assurer la continuité des expériences des enfants dans les différents cadres où l'on s'occupe d'eux.



En règle générale, nous sommes en faveur d'une conception à long terme par laquelle les divers programmes où l'on s'occupe d'enfants et les établissements qui les régissent sont étroitement intégrés.

Nous avons répertorié plusieurs questions à examiner pour renforcer la continuité dans le vécu quotidien des enfants et aplanir les obstacles qui se dressent contre notre but à long terme d'une bonne intégration. La première question, et la plus pressante, est d'assurer la stabilité et la continuité chez les enfants qui se déplacent d'un cadre à un autre. Le défi consiste à résoudre de manière efficace les principales différences de programmes entre le système scolaire et le réseau des garderies. Cela exige une coordination à plusieurs niveaux : entre les garderies, la maternelle et le jardin d'enfants et les premières années à l'intérieur d'écoles particulières; entre les conseils scolaires et les garderies et leur personnel et entre les ministères. L'autre question se rapporte aux différences de formation, de rémunération et de responsabilités entre les enseignants et les professionnels de la petite enfance.

#### **Coordination entre le réseau des garderies et le système scolaire**

Plusieurs témoins ont fait remarquer qu'il fallait donner une vue d'ensemble de l'expérience des enfants dans le système scolaire comme dans le réseau des garderies. Il faut systématiser la communication entre les deux systèmes.

- Le professeur Noel Young du collège George Brown a signalé que la garde d'enfants faisait l'objet pour ainsi dire d'une «garde conjointe» entre les divers ministères et organismes dont elle relève. Malgré quelques exemples de bonne coordination, il reste à améliorer la collaboration entre le système scolaire et le réseau des garderies. Cela exige des relations de travail entre le personnel enseignant et le personnel préposé aux garderies qui s'occupe d'enfants particuliers.
- Là encore, l'Ontario Public School Boards Association a répertorié les principales questions à résoudre en matière de coordination avec d'autres programmes communautaires, les garderies et le rôle des conseils scolaires dans la prestation des services de garde :
  1. Il faut préciser le rôle des conseils scolaires dans la prestation des services de garde.
  2. La collaboration interministérielle est essentielle.
  3. Les exigences en matière de locaux ne sont pas les mêmes dans les garderies que pour les programmes du jardin d'enfants. Comment peut-on les concilier?



4. Comment ces programmes tiennent-ils compte du besoin de services de garde avant et après les heures de classe?
5. Les nouvelles subventions pour le ramassage scolaire proposées par le ministère de l'Éducation pourront-elles servir à assurer le transport des élèves de la maternelle et du jardin d'enfants au domicile, ainsi qu'à d'autres lieux de garderie?

Nos audiences ont révélé toute une gamme de préoccupations particulières et de suggestions précises :

- Le professeur Young a déclaré qu'il fallait trouver des moyens de coordonner le programme d'études et les programmes des garderies et du reste de l'école. Par exemple, la garderie peut organiser un programme de repas de midi pour l'ensemble de l'école. On pourrait prévoir un centre d'accueil pour les parents à l'école. On pourrait développer des projets-pilotes sur ces exemples de collaboration.
- L'Ontario Catholic Supervisory Officers Association a réclamé un examen des règlements et des exigences pour chaque cadre de l'éducation de la petite enfance. Il faut établir une recherche permanente, l'élaboration et la vérification des programmes afin d'en renforcer l'uniformisation.
- Le Conseil consultatif sur l'éducation de l'enfance en difficulté du ministère de l'Éducation a réclamé que l'on fasse un suivi de l'information importante et de la continuité des nouveaux programmes, de manière à éviter qu'un enfant «passe entre les mailles du filet» lorsque ses parents déménagent d'un endroit à un autre et que l'enfant grandit et passe d'un niveau de service à un autre.

### Mécanismes de coordination

Plusieurs conseils scolaires ont un coordonnateur des services de garde d'enfants ou une autre personne qui assure la liaison entre les écoles et les garderies, un coordonnateur des besoins particuliers ou des équipes qui visitent les centres et les garderies et des représentants qui siègent dans plusieurs organismes locaux ou régionaux de coordination des services de garde d'enfants. Nous les félicitons de cette action, mais nous nous préoccupons du manque d'uniformisation entre les mécanismes de coordination et les ressources sous-jacentes d'un endroit à l'autre dans la province.

Les mémoires soumis au Comité formulaient de nombreuses recommandations concrètes sur la manière de coordonner le système scolaire et le réseau des garderies de manière efficace. Par exemple :

- La professeure Ellen Regan de l'IEPO a suggéré l'idée de réunions entre les divers spécialistes lorsque les enfants passent du système de garderie au système scolaire et des contacts officiels entre les deux systèmes pour que les spécialistes de la

petite enfance puissent transmettre leurs observations et leurs préoccupations aux enseignants.

- La Learning Disabilities Association of Ontario estime qu'il faudrait rendre obligatoire la communication entre responsables à chaque période transitoire où les enfants passent du système de santé au système de garderie, puis au système scolaire.
- La Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario s'est prononcée en faveur d'un centre d'information entre les divers organismes, axé sur la communauté, pour les parents à propos des programmes et services disponibles. Elle considère également que l'enseignant du jardin d'enfants représente un «jalon» dans la coordination des services de garde, de l'éducation et des autres services à l'intention des petits.
- La Consultants/Coordinators Association of Primary Educators voudrait que l'on établisse des procédures qui facilitent la collaboration entre les professionnels de la garde d'enfants et les enseignants dans la planification, le partage des services et des ressources et les activités de perfectionnement professionnel.
- L'Ontario Catholic Supervisory Officers Association a demandé que l'on mette sur pied un registre sur tous les enfants dès qu'ils entrent dans un cadre d'éducation de la petite enfance.
- Cependant, le professeur Regan de l'IEPO a fait allusion au problème que pose le partage des registres entre les deux systèmes, du fait que les responsables n'ont pas les mêmes critères ou ne comprennent pas toujours la nature des programmes de l'autre système. Elle a également souligné l'importance d'obtenir l'autorisation préalable des parents pour divulguer des renseignements sur les enfants d'un système à l'autre.

Les questions de la coordination et de la communication entre les écoles et les garderies en recouvrent une autre, notamment la disponibilité des ressources professionnelles.

Plusieurs conseils scolaires ont des coordonnateurs responsables des services de garde. À notre avis, cette mesure pourrait s'avérer prometteuse et nous recommandons que :

14. **Le ministère de l'Éducation s'assure que chaque conseil scolaire a suffisamment de personnel spécialisé pour coordonner les services de garde d'enfants et les ressources éducatives dont il dispose. Certaines collectivités ne sont pas en mesure d'engager des professionnels à plein temps, mais elles doivent pouvoir accéder aux services spécialisés voulus. Le ministère et les principaux intervenants dans l'enseignement doivent déterminer conjointement le nombre de coordonnateurs requis dans chaque situation.**

#### Coordination interministérielle

La question exige des relations institutionnelles complexes entre le ministère de l'Éducation et le ministère des Services sociaux et communautaires et entre les écoles et les garderies. La question centrale reste à savoir comment coordonner ces compétences et

organismes fort différents. De nombreux témoins ont fait état du besoin de renforcer la coordination entre les différents organismes, ministères et systèmes en cause; certains ont même demandé qu'elle soit rendue obligatoire.

- Par exemple, la Consultants/Coordinators Association of Primary Educators a demandé que l'on réorganise les deux ministères pour souligner l'uniformisation des politiques en matière de programmation, de rapports élèves-enseignants, de normes et de formation des enseignants.
- De même, la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario a fait remarquer qu'il faudrait coordonner les organismes et les ministères chargés des services et de l'enseignement et d'éliminer les obstacles bureaucratiques. Il faudrait examiner et rationaliser les régimes réglementaires des divers établissements.
- L'Ontario Separate Schools Trustees Association a demandé aux ministères de l'Éducation et des Services sociaux et communautaires de poursuivre leur collaboration sur toutes les questions se rapportant aux services de garde dans les écoles. Il faudrait que les ministères élaborent des programmes de détachement du personnel pour affecter des travailleurs communautaires spécialisés pour une certaine période dans les conseils scolaires qui affichent une forte croissance.

Divers groupes se sont prononcés en faveur de la centralisation des services à l'enfance et plusieurs ont recommandé la création d'un ministère de l'Enfance. Tous les groupes n'étaient pas en faveur de cette mesure quand on aborda la question.

- L'Ontario Coalition for Better Daycare n'est pas favorable à la création d'un ministère de l'Enfance ou pour l'Enfance. Elle préférerait élargir le système scolaire pour qu'il englobe les tout-petits.
- Le Metro Action Committee on Public Violence Against Women and Children a demandé la nomination d'un ombudsman provincial pour l'enfance, afin d'assurer la coordination et le contrôle des politiques gouvernementales en ce qui concerne les droits de l'enfance et faciliter la planification interministérielle des mesures dans le domaine de la protection du bien-être de l'enfance.

Nous ne sommes pas certains que la création d'un nouveau ministère soit le meilleur moyen d'améliorer la coordination et l'intégration de l'enseignement et des services de garde. Au niveau provincial, il vaudrait mieux accroître les responsabilités du ministère de l'Éducation pour les services de garde. On pourrait peut-être confier tout le domaine de la garde d'enfants au ministère de l'Éducation. L'autre option serait d'attribuer au ministère de l'Éducation la responsabilité de toute forme de prestation publique de services de garde et d'éducation destinés aux enfants à partir de l'âge de 3,8 ans. Cette orientation présente plusieurs avantages possibles : elle reconnaît que la garde d'enfants ne se borne pas à une simple présence, un service fourni aux parents qui en ont besoin; elle

reconnait également que les services de garde d'enfants de qualité sont une forme d'éducation qui est essentielle au bon développement des enfants; et enfin, la centralisation des responsabilités pour la garde et l'éducation des enfants facilite l'organisation des services, en assure la continuité et résout les problèmes de la fragmentation et le besoin de coordination. De façon plus concrète, la mesure ne nécessiterait aucune nouvelle structure, mais simplement le passage d'une infrastructure déjà hautement développée d'un ministère à l'autre. Nous savons très bien qu'il s'agit là d'une tâche assez délicate, mais ce n'est pas la première fois que le gouvernement provincial effectue une refonte de ce genre.

On n'a pas assez discuté en public et dans les secteurs en cause de ces changements institutionnels et de ces nouvelles idées, et nous nous garderons pour le moment de formuler des recommandations spécifiques à ce sujet. Nous aimerions simplement présenter la question de l'orientation globale et de l'organisation des services de garde et d'éducation de la petite enfance, qui pourrait figurer à l'ordre du jour des politiques publiques. Pour commencer, on pourrait introduire la question dans les consultations interministérielles et publiques en cours.

Nous savons que les deux ministères collaborent sur la manière d'améliorer la coordination des systèmes. Nous sommes aussi conscients de la nature complexe des questions en cause : combien d'enfants peut-on confier à chaque adulte? Ce rapport doit-il varier selon l'âge et le cadre? Quel est le rôle des directeurs d'école à propos des garderies qui se trouvent dans leur école? Le partage des installations et des frais entre les garderies et les écoles, et la question de la communication et de la coordination dont les participants ont témoigné lors des audiences. Nous aimerions accélérer le processus et nous recommandons que :

15. **Les ministères de l'Éducation et des Services sociaux et communautaires soumettent un rapport mixte au Comité sur les conclusions de leurs consultations interministérielles avant décembre 1990.**

Nous espérons que cette mesure se soldera par des propositions concrètes sur la manière globale d'intégrer les deux systèmes, et nous espérons voir une coordination plus étroite et la mise en oeuvre de programmes communs dans un proche avenir. Entre-temps, il faudra poursuivre les efforts en vue de renforcer la continuité des expériences des enfants. Nous pensons qu'il est possible d'améliorer la coordination aux niveaux régional et local. Dans beaucoup de collectivités, on trouve de bons exemples de comités de

coordination des services à l'enfance fort efficaces. À Ottawa, on a pris l'initiative d'intégrer les services de garde dans une école au programme du jardin d'enfants.

### Intégration locale

En réponse à l'annonce faite dans le discours du trône, la Garderie Scolaire d'Ottawa-Carleton School Day Nursery Inc., l'organisme qui regroupe tous les services de garde, qui a été créé par le conseil scolaire d'Ottawa, a proposé un modèle permettant d'allier les services de garde au programme du jardin d'enfants à temps plein. Sa proposition a été largement diffusée à travers la province.

- Le but est de fournir un programme intégré qui réponde à la fois aux besoins de scolarisation des enfants et aux besoins des parents qui travaillent. On a estimé dans la proposition que 60 pour 100 des enfants qui fréquentent le jardin d'enfants à temps plein avaient besoin de services de garde avant ou après le jardin d'enfants.
- L'ensemble du programme est fidèle aux principes de l'éducation de la petite enfance, il se concentre sur la manière dont les enfants apprennent par l'activité et la découverte, fournit un milieu stimulant propice à l'apprentissage et un style souple d'enseignement en équipe. Le programme fait appel aux talents respectifs du personnel enseignant et des professionnels de la petite enfance.
- Une équipe différenciée, mais intégrée d'enseignants, de professionnels de la petite enfance et d'auxiliaires d'enseignement qui travaillent ensemble pour planifier et organiser la journée entière, en mettant l'accent sur la continuité.
- le programme comprend les éléments de la garde d'enfants et du jardin d'enfants, dont les horaires et les emplois du temps sont échelonnés :
  - Les spécialistes de la petite enfance sont sur place à partir de 7 h 30;
  - Le programme du jardin d'enfants commence à 9 h jusqu'à 15 h 30. Les spécialistes de la petite enfance continuent également à participer aux activités dans la classe en présence des enseignants durant cette période;
  - Les spécialistes de la petite enfance sont présents jusqu'à 17 h 30.
- On pourrait réserver certaines salles de classe et installations au programme et les enfants passeraient d'une salle à l'autre selon un roulement au cours de la journée. Les enseignants disposeraient de périodes libres dans leur salle de classe pour préparer les expositions et le matériel.
- On pourrait coordonner les services de garde avec la garde d'enfants plus âgés et les programmes d'été. On a estimé que cette offre de services coordonnés permettrait de couvrir les frais de la garderie grâce aux subventions et aux droits de scolarité versés.



Le Comité félicite la Garderie Scolaire d'Ottawa-Carleton School Day Nursery Inc. qui a su imaginer cette proposition novatrice. Dans notre rapport, nous avons souligné l'importance de l'intégration des services de garde aux premières années d'école. Ce modèle constitue un premier pas prometteur dans la bonne direction.

La question de l'interrelation du système scolaire et du réseau des garderies a fait l'objet de nombreuses consultations interministérielles au cours des dernières années. À notre avis, cette proposition constitue un stimulant intéressant et pourrait inspirer des orientations de politiques conjointes, et nous recommandons que :

16. Les ministères de l'Éducation et des Services sociaux et communautaires publient conjointement un énoncé de politique avant décembre 1990, pour indiquer leurs observations sur la proposition de la Garderie Scolaire d'Ottawa-Carleton School Day Nursery Inc. et présenter la manière de mettre en oeuvre ses principes.

D'une façon plus concrète, et dans l'immédiat, nous trouvons que le modèle intégré mérite d'être mis à l'essai. Nous recommandons que :

17. L'on finance des projets-pilotes, notamment celui de la Garderie Scolaire d'Ottawa-Carleton School Day Nursery Inc. pour développer des modèles intégrés de services de garde et de jardin d'enfants à travers la province.

## **Formation professionnelle**

### Programmes et qualifications

On a vu qu'un enfant de quatre ans se retrouve dans des cadres d'enseignement très différents. Les antécédents des personnes qui s'occuperont de lui diffèrent autant. Les enseignants du cycle primaire possèdent un B.A. et un B.Ed. avec un brevet d'enseignement du cycle primaire et intermédiaire. Les travailleurs de garderie ont parfois un diplôme décerné par un collège d'arts appliqués et de technologie (C.A.A.T.) On constate une grande variation dans la formation de ces personnes, si elles en ont reçu une, en techniques d'éducation spécialisée.

Le Comité a appris que les programmes d'études et la formation pratique dans le domaine de la petite enfance étaient limités ou contradictoires dans les facultés d'éducation. Signalons certaines exceptions intéressantes :



- L'Institute for Child Study à la faculté d'éducation de l'Université de Toronto a un programme d'études supérieures de deux ans avec spécialisation en éducation de la petite enfance.

Il existe également des programmes spécialisés en techniques d'éducation spécialisée :

- Ryerson et l'Université de Guelph offrent des programmes de quatre ans en techniques d'éducation spécialisée. Les finissants ont la possibilité d'obtenir un brevet d'enseignement auprès d'une faculté d'éducation avant d'enseigner dans les écoles.
- Vingt-deux collèges communautaires offrent des cours de deux ans menant à un diplôme en techniques d'éducation spécialisée. Les diplômés se destinent à travailler dans les garderies.

Nous avons examiné les programmes d'études et les descriptions de cours de plusieurs de ces établissements. S'il est vrai qu'ils traitent tous plus ou moins du même domaine, on constate néanmoins un manque de coordination globale sur le contenu des programmes ou d'évaluation des résultats des divers programmes. Nous étions frappés par la conception erronée que les collèges se faisaient des facultés d'éducation et vice-versa.

Nous nous soucions également du fait qu'il n'existe aucun processus global d'accréditation des programmes de l'éducation de la petite enfance dans les collèges, ni de moyens d'assurer des normes minimales ou l'uniformité. S'il est vrai que les facultés d'éducation tombent sous le coup du système d'accréditation de l'université dont elles relèvent, il y a relativement peu de coordination entre les diverses facultés et aucun souci d'assurer une certaine uniformité. Cette situation entraîne, entre autres, l'absence d'évaluations globales du contenu ou de la qualité des programmes de formation en éducation de la petite enfance. Il est impossible de savoir si la formation professionnelle dispensée par les divers établissements est adéquate.

La situation soulève un certain nombre de questions :

- Quelles sont les principales différences dans le contenu des divers programmes de formation?
- Pourquoi la formation reçue doit-elle être différente alors qu'on s'occupe d'enfants qui sont au même stade de développement ou presque?
- Comment peut-on coordonner ces programmes pour faciliter la continuité chez les enfants?
- Quel est le rôle des ministères, des conseils scolaires, des syndicats, des collèges, des facultés et des autres organismes pour remédier à cette situation?

### Modifications pouvant être apportées à la formation professionnelle

Ce sujet a suscité de grands débats dans nos audiences. On a formulé des recommandations pour améliorer et réformer la formation des travailleurs de garderie comme des enseignants.

- L'Association des collèges d'arts appliqués et de technologie a demandé qu'on charge un groupe d'étude constitué de représentants des ministères de l'Éducation, des Services sociaux et communautaires et des Collèges et Universités, ainsi que de représentants du secteur privé, pour étudier la question de l'éducation de la petite enfance. Le groupe d'étude devrait préciser ce qu'on entend par éducation de la petite enfance, quelles normes en régissent la prestation de services et la meilleure manière de certifier les programmes de formation en techniques d'éducation spécialisée.
- Plusieurs fédérations et associations d'enseignants ont recommandé que l'on modifie la formation préalable et la délivrance du brevet d'enseignement des enseignants au palier élémentaire pour accorder plus d'importance à l'éducation de la petite enfance. Par exemple, l'Association des enseignantes et des enseignants catholiques anglo-ontariens estime que les facultés d'éducation devraient offrir une option en éducation de la petite enfance et que les enseignants devraient être tenus d'avoir suivi des cours en techniques d'éducation spécialisée au niveau universitaire.
- Les enseignants désiraient aussi renforcer la formation en cours d'emploi et les exigences dans le domaine de l'enseignement des premières années.
- Ces deux thèmes - une plus grande spécialisation en éducation de la petite enfance dans les programmes du B.Ed. (Baccalauréat en éducation) et l'amélioration de la formation en cours d'emploi - avaient également été abordés dans les audiences et le Rapport de l'Étude sur les premières années de formation.

Nous sommes d'accord sur la nécessité de réorganiser la formation et la délivrance du brevet d'enseignement des enseignants des premières années pour refléter les nouveaux effectifs dans les classes du jardin d'enfants. Il faudra, pour cela, modifier considérablement les programmes dans les facultés d'éducation. On s'inquiète du fait qu'un enseignant peut terminer son année à la faculté d'éducation sans avoir effectué un seul stage pratique dans une classe de jardin d'enfants. Et cette personne peut très bien échouer dans une classe de maternelle ou de jardin d'enfants, parce que cela correspond aux besoins du conseil scolaire qui l'emploie. Il en va de même d'un enseignant possédant le brevet et des années d'expérience dans d'autres années, si le conseil l'exige. Les délibérations du plan d'action du ministère vont peut-être résoudre cette question. Nous pensons néanmoins que la situation exige des mesures dans l'immédiat, et nous recommandons que :

18. **Le ministère de l'Éducation, de concert avec les principaux intervenants, notamment les facultés d'éducation, élabore un plan, avant décembre 1990, en vue de modifier l'ensemble du système de formation préalable et de formation en cours d'emploi afin de renforcer la préparation à l'enseignement et à la spécialisation en éducation de la petite enfance.**
19. **Les facultés d'éducation se mettent à offrir davantage de cours et un programme de spécialisation en éducation de la petite enfance.**

#### Articulation des différents programmes de formation

Plusieurs témoins ont fait remarquer qu'il fallait d'abord identifier les compétences communes voulues pour s'occuper de jeunes enfants. La professeure Isabel Doxey, de Ryerson, par exemple, a noté qu'il fallait acquérir des connaissances de base et une série de compétences avant de s'occuper de tout-petits. Il est moins important, selon elle, de savoir s'il fallait acquérir cette compétence durant la formation préalable ou en cours d'emploi. De plus, elle a précisé que les travailleurs de garderie, aussi bien que les enseignants des premières années, devaient acquérir ces connaissances et compétences de base. On pourrait délivrer un brevet permettant de travailler dans les deux systèmes.

La professeure Carolyn Warberg, directrice du département des études de l'enfance au collège Centennial et coordonnatrice de l'éducation de la petite enfance au CAAT, a formulé une série complète de recommandations sur la manière d'identifier les compétences communes, d'élaborer les programmes d'études voulus et d'évaluer les résultats des programmes des collèges et des facultés de préparation du personnel qui s'occupe de tout-petits.

- Les programmes de formation des enseignants doivent préparer les gens de manière spécifique à s'occuper d'enfants de quatre ans et de cinq ans. Un comité d'étude constitué de personnes qui s'occupent de jeunes enfants serait chargé d'identifier les compétences voulues pour s'acquitter de ce rôle. On peut alors élaborer des programmes d'études en fonction des compétences.

Ce principe s'appliquerait autant aux collèges qu'aux facultés d'éducation. Cependant, la professeure Warberg se soucie également de l'interrelation entre les deux types de formation qui sont différents. Elle propose plusieurs moyens de mieux intégrer les programmes.

- Il faudrait constituer un comité d'articulation des programmes constitué de représentants des programmes d'éducation de la petite enfance des collèges et des universités. Ce comité serait chargé de développer un mécanisme susceptible d'examiner de façon systématique les programmes d'études et d'identifier les

similarités entre les programmes. Le comité se réunirait régulièrement à des fins de consultation et pour diffuser des renseignements à jour.

- Il faut identifier et utiliser de manière efficace les ressources physiques et humaines qui servent actuellement à la formation des enseignants dans les facultés d'éducation et les collèges d'arts appliqués et de technologie. Par exemple, la plupart sinon tous les collèges, exploitent des écoles expérimentales qui constituent un excellent outil de formation des personnes qui se destinent à l'éducation de la petite enfance.
- Il faudrait partager les ressources humaines et tirer parti de leurs talents dans les universités comme dans les collèges. Les échanges de professeurs permettraient de renforcer les liens entre les programmes et de maintenir le personnel en assurant leur perfectionnement professionnel.
- Le processus de délivrance du brevet d'enseignement doit tenir compte de l'importance de l'approche adoptée pour le développement des jeunes enfants, approche qui fait partie des programmes d'éducation de la petite enfance. Il est préférable d'utiliser une combinaison des deux modes de formation. Il faudrait exiger que tous les éducateurs consacrent plusieurs années de leur carrière dans l'enseignement à des stages pratiques dans des classes de premières années.

Ces suggestions se rapportent à la manière d'accroître l'efficacité des ressources et des talents des programmes actuels de formation des enseignants et des travailleurs de garderie. Un autre but, plus général, est de mieux intégrer la formation dispensée à tous ceux qui se destinent à s'occuper de jeunes enfants.

- La professeure Warberg préconise des programmes de formation en cours d'emploi conçus pour acquérir les compétences fondamentales qu'elle juge essentielles. Les personnes qui détiennent actuellement un brevet de spécialiste du cycle primaire ou un diplôme en techniques d'éducation spécialisée devront peut-être acquérir des aptitudes supplémentaires. Il faudrait que les collèges et les universités collaborent pour élaborer des cours menant à des qualifications additionnelles pour combler les lacunes de la formation.
- La Federation of Women's Teachers Associations a demandé la création de mécanismes permettant aux étudiants qui suivent des cours de formation préalable au cycle primaire de s'inscrire aux cours pertinents des programmes d'éducation de la petite enfance. La Fédération serait en faveur d'accorder des qualifications temporaires, des programmes à voie rapide et des possibilités de recyclage pour permettre aux travailleurs de garderie de se recycler dans l'enseignement des premières années, tout en préservant la valeur des qualifications d'enseignant. Le Rapport de l'Étude sur les premières années de formation avait atteint des conclusions analogues dans son rapport de 1985.
- Comme nous l'avons déjà dit, l'Ontario Coalition for Better Daycare prône un modèle permettant de faire passer les services de garde d'enfants âgés de plus de 3,8 ans dans le système scolaire. Dans ce contexte, l'Ontario Coalition revendique la mise en oeuvre de qualifications temporaires, de programmes à voie rapide et des possibilités de recyclage pour permettre au personnel des deux systèmes de travailler dans la division élargie de l'éducation de la petite enfance.

- Plusieurs témoins déplorent le fait que de nombreuses universités n'accordent pas de crédit ou d'équivalence pour les diplômes en éducation de la petite enfance, même en ce qui concerne les études effectuées à l'université dans le domaine de la petite enfance; ils ont donc demandé que l'on resserre les liens entre les collèges et les universités. L'Association des doyens des facultés d'éducation de l'Ontario a déclaré que les facultés d'éducation devraient accorder l'équivalence aux cours et aux diplômes en éducation de la petite enfance.

Nous avons formulé plusieurs recommandations conçues pour renforcer la coordination de l'éducation et de la garde d'enfants. Il faut également renforcer l'articulation entre la formation des travailleurs de garderie et celle des enseignants en vue d'intégrer le perfectionnement professionnel de tous ceux qui s'occupent de jeunes enfants. C'est pourquoi nous recommandons que :

20. **L'on établisse un groupe d'étude avant décembre 1990 pour examiner les compétences, les aptitudes et l'expérience voulues pour enseigner aux tout-petits. Le groupe d'étude doit :**
  - évaluer les programmes actuels des collèges et des facultés d'éducation pour déterminer l'efficacité des programmes d'études et des méthodes d'approche; et
  - explorer la manière dont les collèges et les facultés d'éducation peuvent reconnaître respectivement les programmes des autres et tirer parti de leurs ressources et forces mutuelles.

Au-delà de ces questions immédiates, il faut également explorer la possibilité d'élaborer une formation commune en éducation de la petite enfance. Nous recommandons que :

21. **L'on crée un programme de spécialisation à l'intention des enseignants des premières années. Pour commencer, on pourrait adapter un programme de quatre ans comme celui de Ryerson. Il faudra peut-être d'autres programmes plus courts menant à un diplôme pour les auxiliaires d'enseignement et les travailleurs de garderie.**



## BESOINS PARTICULIERS

Nos audiences ont maintes fois souligné l'importance du diagnostic précoce des enfants ayant des besoins particuliers. Plusieurs témoins ont déclaré que le diagnostic des difficultés d'apprentissage et des autres problèmes devrait se faire durant la période préscolaire. Plus le diagnostic est précoce, plus on a de chances de mettre en oeuvre des programmes spécialisés de rattrapage. Les infirmières-hygiénistes sont parmi les professionnels susceptibles de favoriser ce diagnostic précoce.

On a souligné l'importance particulière des garderies, vu le nombre croissant d'enfants qui les fréquentent. Les travailleurs de garderie sont souvent les premiers à remarquer une difficulté ou un besoin particulier. Il en résulte deux points importants : tout d'abord, il faut que les travailleurs de garderie reçoivent une formation en besoins particuliers pour être en mesure de poser ce diagnostic et, deuxièmement, il faut prévoir des mécanismes permettant de signaler ces observations aux organismes pertinents et prendre les mesures qui s'imposent.

### Formation en enseignement et en identification des besoins particuliers

Il semble que l'identification des besoins particuliers figure déjà dans les programmes d'études des cours d'éducation de la petite enfance dans les collèges. Le programme de quatre ans menant à un diplôme de Ryerson comporte au moins deux cours obligatoires sur les enfants ayant des besoins particuliers. Les dons d'observation sont essentiels au programme d'études et aux stages pratiques et les étudiants/enseignants ont la possibilité de faire des stages dans le domaine à l'extérieur de Ryerson.

- La portée des programmes d'études sur les besoins particuliers peut varier. Par exemple, la Deaf Children's Society de la communauté urbaine de Toronto ne connaissait aucun programme de formation en éducation de la petite enfance en Ontario qui utilise le langage gestuel et d'autres éléments de formation spécialisée pour les enfants sourds.

Un témoin s'inquiétait de la formation en identification et en éducation des besoins particuliers dans les facultés d'éducation.

- La professeure Siegel de l'IEPO a déclaré qu'on ne lui accordait pas l'importance qu'elle mérite et en imputait la raison aux différences fondamentales de philosophie entre le système scolaire et le réseau des garderies. Elle trouvait que le principal obstacle au diagnostic précoce et à l'enseignement correctif aux enfants ayant des difficultés d'apprentissage était la résistance du système scolaire qui s'oppose à ce diagnostic. Elle a l'impression qu'on suppose généralement que



les problèmes finiront par disparaître, qu'il n'est pas bon de pousser les enfants avant qu'ils ne soient prêts et que l'enfant souffrirait davantage si l'on donnait un nom à son mal. La professeure Siegel, qui a acquis une vaste expérience dans les premières années de formation, reconnaît cependant que les enseignants sont extrêmement perspicaces quant aux difficultés de leurs élèves. Elle trouve que le système scolaire ne prête pas suffisamment d'attention à leurs préoccupations.

Le Comité ne se sent pas en mesure d'évaluer la portée ou la qualité de la formation des collèges ou des facultés d'éducation en matière de besoins particuliers sans s'informer davantage et effectuer des recherches supplémentaires. Cependant, nous estimons que ces recherches sont essentielles et nous pensons que le diagnostic des besoins particuliers et les stratégies d'enseignement adaptées constituent un élément important des programmes d'études et de la formation pratique de tout professionnel qui se destine à s'occuper de jeunes enfants. Par conséquent, le Comité recommande que :

22. **Le groupe d'étude sur la formation dont nous avons recommandé la constitution, examine également le diagnostic et l'évaluation des besoins particuliers et les stratégies d'enseignement adaptées. Il faut exiger une formation suffisante et uniforme dans ce domaine pour tous les professionnels qui s'occupent de jeunes enfants.**

#### **Coordination et communication entre les deux systèmes**

Une fois que les difficultés ont été identifiées, il faut que les enfants aient accès aux programmes correctifs et aux enseignants spécialisés ou autres professionnels pouvant être consultés. C'est probablement plus facile dans le système des services à l'enfance en difficulté des conseils scolaires, du moins dans les grands conseils scolaires. Or, les garderies doivent également pouvoir accéder aux services spécialisés dont les enfants ont besoin. Il faut renforcer les liens entre les garderies et les programmes du ministère de la Santé, comme le programme d'appareils et accessoires fonctionnels et les soins à domicile.

Voilà un autre domaine essentiel où il faut intégrer et coordonner la gamme des services disponibles dans le domaine de l'éducation, des services de garde et autres services. Nous recommandons que :

23. **Les ministères des Services sociaux et communautaires et de la Santé fassent une enquête pour savoir si les garderies ont accès, à l'heure actuelle, aux services de santé spécialisés pour les enfants qui leur sont confiés. Les ministères devraient publier conjointement un énoncé de politique sur la manière de coordonner de manière efficace les garderies et les programmes du ministère de la Santé.**

Il faut également veiller à transmettre l'information d'un système à l'autre après identification des difficultés d'un élève de la garderie ou du programme de la maternelle ou du jardin d'enfants ou tout autre renseignement pertinent. Cela arrive souvent lorsque les travailleurs de garderie entretiennent des rapports avec d'autres organismes et spécialistes :

- Par exemple, l'école expérimentale du département de l'éducation de la petite enfance de Ryerson effectue une évaluation formelle de tous les enfants lorsqu'ils quittent le centre pour aller à l'école. On remet les résultats de l'évaluation aux parents en leur demandant de le donner au nouvel enseignant. Il y a également beaucoup de contacts non officiels entre le personnel de l'école expérimentale et des écoles.

Nous craignons que ce genre de communication et de coordination essentielles n'est pas uniforme à travers la province. Le souci de transmettre l'information relative aux enfants ayant des besoins particuliers est lié au besoin général de renforcer les mécanismes de coordination uniforme entre les systèmes dont nous avons parlé. Nous espérons que nos recommandations permettront également d'améliorer le sort des enfants ayant des besoins particuliers. Mais nous jugeons néanmoins qu'il faut prendre des mesures particulières le plus tôt possible, et nous recommandons que :

24. **Les ministères de l'Éducation, des Services sociaux et communautaires et de la Santé, de concert avec les établissements et les organismes compétents, élaborent un plan pour faciliter et coordonner le diagnostic précoce des besoins particuliers. Il faut décréter des mécanismes précis pour transmettre les renseignements essentiels entre le système scolaire, les garderies et les programmes de santé.**

#### **Comités d'identification, de placement et de révision (CIPR)**

Les difficultés auxquels se heurtent les parents durant le processus de délibération du comité d'identification, de placement et de révision ont fait l'objet de nombreuses interventions, non seulement durant nos audiences, mais également lors de nos délibérations antérieures. Il arrive souvent que les parents ne savent pas comment obtenir de l'aide ou de l'intervention pour venir à bout du système. On constate de grandes variations dans la dynamique particulière des comités particuliers et des programmes des conseils scolaires destinés aux enfants ayant des besoins particuliers. Nous recommandons que :

25. **Le ministère de l'Éducation veille à ce que tous les parents aient accès de manière équitable et satisfaisante aux services d'aide et d'intervention au cours du processus d'identification, de placement et de révision.**

## PROGRAMMES COMPLÉMENTAIRES

Nous avons souligné les rapports interdépendants qui existent entre les premières années à l'école, les années qui suivent et les autres cadres où l'on s'occupe d'éducation de la petite enfance. Nous savons également que le développement des tout-petits est sensible à de nombreux facteurs qui dépassent le cadre de l'éducation formelle et de la garde d'enfants. Le besoin de fournir une gamme de programmes complémentaires de rattrapage et de prévention revenait sans cesse dans nos audiences. Les écoles offriraient certains de ces programmes.

- **La Fédération des enseignants des écoles publiques de l'Ontario a recommandé que toutes les écoles élémentaires soient dotées d'orienteurs et d'orientesuses et que des infirmières-hygiénistes en nombre proportionnel aux effectifs se rendent régulièrement dans les écoles.**
- **L'Ontario Catholic Supervisory Officers Association a demandé des subventions provinciales pour s'assurer que tous les conseils scolaires offrent des programmes de nutrition. Plusieurs fédérations d'enseignants se sont également prononcées en faveur des programmes du repas de midi.**

D'autres témoins ont déclaré qu'il fallait se concentrer non seulement sur les services directs destinés aux tout-petits, mais également sur les parents. D'aucuns prétendent que les écoles ont un rôle important à jouer dans l'éducation des parents. Nous sommes d'accord et nous estimons que les cours sur l'art d'être parent devraient figurer au programme d'études des écoles secondaires, ainsi que des cours offerts dans le cadre de l'éducation permanente. Ces cours pourraient être organisés de plusieurs manières; par exemple, dans les centres de ressources communautaires et dans la langue d'un quartier particulier. On pourrait également offrir des cours aux personnes qui s'occupent d'enfants à domicile (c'est particulièrement important du fait que la majorité des services de garde sont fournis dans ce secteur non officiel). Nous recommandons que :

26. **Le ministère de l'Éducation élabore un plan avant décembre 1990 pour élargir les cours sur l'art d'être parent à l'intérieur des écoles et dans le cadre de l'expansion des services.**

D'aucuns estimaient que les écoles devraient offrir une large gamme de programmes communautaires.

- **La Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario appuie le concept des centres d'activités et de ressources pour les familles, dont la tâche consisterait à fournir des renseignements, des services de coordination, de garde et d'enseignement. Elle est également favorable au concept des écoles**

communautaires offrant toutes sortes d'activités pour divers groupes d'âge, y compris les enfants d'âge préscolaire.

- La conseillère scolaire, M<sup>me</sup> Fiona Nelson du conseil scolaire de Toronto, préconise l'ouverture de centres d'accueil des parents et enfants pour permettre à ceux et à celles qui s'occupent d'enfants en bas âge de venir bavarder et glaner des renseignements sur le développement des enfants dans leur langue usuelle, apprendre des jeux et des stratégies éducatives et acquérir la maîtrise de la langue.
- L'Ontario Separate School Trustees Association a recommandé la mise sur pied de projets pilotes à travers la province pour permettre aux conseils scolaires d'élaborer des cours sur l'art d'être parent, des services de soutien aux familles et d'autres programmes pour placer l'école au centre de leur communauté.

L'Étude sur les premières années de formation de 1985, soucieuse d'accorder plus d'importance à la prévention et à l'enrichissement qu'à l'enseignement correctif, a également souligné l'importance de relier l'école aux autres services et ressources communautaires. Elle définit les écoles comme :

[...] l'endroit de prédilection pour les partages des ressources aussi bien à l'intérieur qu'en dehors du système scolaire. En resserrant ses rapports avec les familles et en établissant des liens solides avec les services municipaux, les services régionaux de divers ministères provinciaux, les organismes communautaires, les groupes de bénévoles, l'école peut sortir de l'état d'isolement dans lequel elle se trouve trop souvent et devenir petit à petit un centre d'éducation pour les enfants et les parents tout à la fois.

Pour que ce genre d'associations se fasse, il va falloir que les parents, les enseignants, les directeurs et directrices d'écoles, le personnel des services municipaux et les agences communautaires changent leurs façons de voir les choses. Ils doivent se considérer comme des éléments à part entière d'un système qui soutient les enfants de la communauté et travailler ensemble sans se préoccuper outre mesure «des droits territoriaux» de chacun. Il va sans dire que ces changements d'attitude n'arriveront pas du jour au lendemain.

Le rapport a formulé une série de recommandations :

- Le ministère donne des directives sur le rôle que chaque conseil scolaire et les écoles devraient jouer dans la liaison des services au sein de la communauté locale pour aider les familles à éduquer leurs enfants en bas âge;
- Le ministère négocie avec d'autres ministères provinciaux la planification et la mise en oeuvre de stratégies aux niveaux provincial et régional, en vue de renforcer la collaboration parmi les organismes desservant les familles ayant de jeunes enfants;

- Les conseils scolaires collaborent avec les municipalités locales et les organismes communautaires qui désirent ouvrir des centres d'activités et de ressources pour les familles;
- Le ministère de l'Éducation finance des cours sur «l'art d'être parent» dans le cadre de l'éducation permanente.

Les autres provinces ont également prêté attention à l'élargissement du rôle des écoles dans leurs collectivités. En Colombie-Britannique, un article de fond rédigé par un groupe d'étude sur l'éducation de la petite enfance pour le compte de la Commission royale d'enquête sur l'éducation de 1988, a proposé un modèle d'écoles de quartier offrant toute une gamme de services, comme la garde d'enfants et d'autres services sociaux, en plus de l'enseignement :

- Étant donné que «les contribuables ont déjà dépensé plusieurs millions de dollars en biens d'immobilisations pour les biens-fonds et les bâtiments scolaires, il fallait faire une meilleure utilisation de ces bâtiments et installations pour l'éducation de la petite enfance et les programmes de garde avant et après les heures d'école et faciliter l'articulation de l'éducation de la petite enfance et les besoins de scolarisation de façon économique;
- On pourrait réaliser des économies considérables en utilisant avec plus d'efficacité les installations existantes et, indirectement, en récoltant les avantages à long terme qui découlent de la prestation efficace d'une gamme complète de services;
- Cela permettrait de simplifier et d'améliorer l'accès aux services de garde avant et après l'école et autres formes de garde d'enfants;
- Cela permettrait de renforcer la coordination et la liaison entre les enseignants et les travailleurs de garderie;
- Les enfants pourraient rester dans un endroit qu'ils connaissent bien et mieux développer leur réseau d'amis, puisque les services de garde et les cours auraient lieu dans le même endroit;
- Ces installations offriraient divers services de soutien, des services sociaux et de la santé coordonnés par la même occasion.

Le Comité reconnaît le bien-fondé de ces arguments en faveur des programmes complémentaires de prévention et de l'élargissement du rôle des écoles dans la coordination et la prestation de services communautaires. Il y a plusieurs années que ces questions ont été abordées dans le Rapport de l'Étude sur les premières années de formation et beaucoup d'autres énoncés de politique de divers ministères. Nous pensons que le moment est venu de mettre en oeuvre ces principes généraux, et nous recommandons que :



27. Le ministère de l'Éducation, de concert avec les ministères des Services sociaux et communautaires et de la Santé et le secteur des services sociaux, élaborent un énoncé de politique sur le concept de l'école communautaire ou école de quartier. L'énoncé devrait considérer le rôle que les écoles jouent à l'heure actuelle dans la prestation et la coordination des services de santé, des services sociaux et autres, à l'intention des enfants et des familles, et étudier la manière dont ce rôle élargi des écoles comme endroit de prédilection de toute une gamme de services complémentaires pourrait se développer de façon utile et efficace.

Plusieurs témoins ont déclaré qu'il fallait faire intervenir davantage que le système scolaire pour mettre sur pied une gamme de programmes de prévention. Ils ont proposé, entre autres, les orientations suivantes :

- Le conseiller Nelson a formulé plusieurs recommandations clés.
  - Il faudrait investir davantage dans les programmes de prévention pour réduire les risques de difficultés d'apprentissage par la suite : cours d'éducation prénatale et programmes communautaires dès la sortie de la maternité, pour les bébés qui naissent avant terme, jusqu'à leur admission dans le système scolaire.
  - Il faudrait organiser des programmes universels d'éducation prénatale pour s'assurer d'un niveau satisfaisant de santé et de nutrition chez toutes les femmes enceintes.
  - Il faudrait prêter une attention particulière aux mères adolescentes, avant et après la naissance, ainsi que durant les années préscolaires de leurs enfants. Il faudrait établir un seul centre où elles pourraient trouver le soutien affectif, des conseils en psychologie et en nutrition, et de l'aide en cas de crise 24 heures sur 24.
  - Il faudrait ouvrir des dispensaires de puériculture pour diagnostiquer les déficiences très tôt et fournir conseils et soutien affectif aux parents.
- L'Ontario Municipal Social Services Association et le conseil scolaire de Toronto ont signalé que les services de garde de qualité pouvaient jouer un rôle important de prévention et qu'ils constituaient un investissement rentable pour le développement social et individuel de l'avenir. Le conseil scolaire de Toronto a exprimé l'opinion que l'on n'investissait pas assez en programmes de prévention et d'enrichissement, surtout par rapport au coût nettement supérieur de l'éducation de l'enfance en difficulté.
- The Learning Disabilities Association of Ontario est en faveur d'un programme de dispensaires dans le domaine du développement des enfants, du même genre que ceux qui existent en Grande-Bretagne, pour aider les parents d'enfants à risques en matière de besoins particuliers. Il faudrait élaborer des programmes de stimulation pour tous les bébés à risques en matière de carence du développement.
- Le Conseil consultatif sur l'éducation de l'enfance en difficulté a fait remarquer que l'on devrait améliorer la disponibilité des ressources communautaires et en favoriser l'accès en établissant davantage de dispensaires de puériculture, en formant un plus grand nombre d'orthophonistes et autres spécialistes du langage et en multipliant les services de santé publique.



Nous nous rendons à l'évidence de ces arguments en faveur de la coordination et du développement des services. C'est pourquoi nous déplorons le fait que l'on ait réduit le rôle des infirmières-hygiénistes dans les écoles.

Il existe, bien entendu, bien des moyens de fournir les services de prévention, de rattrapage et d'appui voulus. Par exemple, à l'heure actuelle, il y a quelque 226 centres d'activités et de ressources pour les familles qui offrent un éventail de services d'appui destinés aux enfants et à leurs parents à travers la province. Cependant, on s'inquiète du fait que ces centres ne sont pas toujours disponibles et que leurs ressources sont très limitées dans les grands centres urbains. Il est possible qu'on ne comprenne pas très bien leur rôle et que leur relation aux autres services sociaux n'est pas assez planifiée. Nous avons déjà souligné l'importance du diagnostic précoce des besoins particuliers. Le problème ici est de trouver les moyens d'orienter les enfants vers les divers établissements capables de poser un diagnostic ou de faire un bilan. Par exemple, une petite minorité d'enfants fréquentent le système officiel des services de garde avant d'aller à l'école. Les centres d'activités et de ressources pour les familles seraient peut-être un bon endroit où les parents et les enfants peuvent s'adresser pour obtenir les services et les programmes voulus. Dans ce cas, ils pourraient jouer un rôle important dans l'évaluation des tout-petits, l'identification des besoins particuliers et l'orientation vers les programmes qui s'imposent.

Il n'y a aucune raison, à notre avis, que ces centres d'activités et de ressources pour les familles ne puissent pas jouer un rôle complémentaire à la conception élargie des écoles communautaires ou de quartier dont nous avons parlé. Pour commencer, on pourrait analyser de façon concrète les réalisations actuelles de ces centres, ce qu'ils pourraient faire et comment on pourrait coordonner leurs services avec les autres. Ce besoin de coordination et de planification dépasse le cadre des centres d'activités et de ressources pour les familles et des écoles et remonte aux myriades de services et de programmes à l'intention des enfants et des parents. Le comité recommande que :

28. **Un groupe d'étude interministériel analyse l'éventail des services sociaux, de santé et autres, actuellement disponibles aux enfants et à leurs parents. Il serait chargé d'élaborer un plan de mise en oeuvre pour assurer la coordination la plus efficace de ces services et faciliter des projets-pilotes bien coordonnés.**

## CONCLUSION

Dans notre dernier rapport, nous avons abordé les préoccupations les plus répandues dans le monde de l'éducation à propos de la suffisance des plafonds des subventions et de l'accès équitable aux ressources voulues pour fournir des programmes de qualité. En proposant des réformes de l'éducation de la petite enfance, dans le présent rapport, nous sommes conscients, bien sûr, des différences qui existent au niveau des ressources et des moyens financiers d'un conseil scolaire à un autre. Nous félicitons le gouvernement provincial de l'importance qu'il accorde à l'éducation de la petite enfance. Mais il faut encore attribuer suffisamment de fonds, les partager équitablement entre les régions de la province pour mettre en oeuvre toute réforme résultant de notre rapport.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Le ministère de l'Éducation élabore un énoncé sur sa philosophie et ses principes pédagogiques pour l'éducation de la petite enfance. Étant donné le besoin de continuité et de coordination entre les divers établissements qui s'occupent des soins et de l'éducation des tout-petits, il faudrait qu'il le fasse en collaboration avec les ministères des Services sociaux et communautaires, de la Santé et les autres organismes compétents.
2. Le ministère de l'Éducation publie des directives sur la mise en oeuvre des programmes du jardin d'enfants avant décembre 1990 pour clarifier la raison d'être pédagogique, les principes directeurs, le nombre d'élèves prévu, les salles de classe et les écoles pouvant participer, les projections des dépenses en immobilisations immédiates et générales et des frais de fonctionnement et les rapports entre l'élargissement proposé et le programme des années suivantes et avec le réseau de garderies.
3. Les directives du ministère de l'Éducation que nous recommandons incorporent une analyse du type d'espace et d'installations convenant le mieux aux classes du jardin d'enfants et la manière d'en assurer la présence dans toutes les écoles, qu'elles soient neuves ou anciennes.
4. Les ministères de l'Éducation, des Services sociaux et communautaires et des Transports procèdent à un examen mixte du ramassage scolaire d'enfants en bas âge et soumettent un rapport au présent Comité en décembre 1990, au plus tard. Cet examen doit préciser les normes de sécurité minimales exigées et examiner la manière de coordonner et de rationaliser la politique et les directives régissant le transport des enfants entre les garderies et les écoles.
5. Le ministère de l'Éducation exige que le jardin d'enfants soit toujours situé dans la partie centrale de l'école.
6. Le ministère de l'Éducation vise un objectif de 16 élèves au maximum dans les classes de la maternelle et de 18 élèves au jardin d'enfants. Il faudra mettre des ressources suffisantes à la disposition des conseils scolaires pour atteindre ces objectifs.
7. Le ministère de l'Éducation établit au moins deux dates pour l'admission des élèves au jardin d'enfants et en première année.
8. Le ministère de l'Éducation publie un document de travail sur les avantages et les inconvénients d'une méthode plus souple d'admission des enfants qui commencent l'école au 30 juin 1991.
9. Le ministère de l'Éducation publie un document de travail sur les avantages et les inconvénients de la baisse de l'âge de scolarité obligatoire pour les enfants qui entrent à l'école au 30 juin 1991.
10. Le ministère de l'Éducation, de concert avec la communauté francophone, élabore un plan le plus vite possible pour assurer aux francophones un accès équitable aux programmes d'éducation de la petite enfance. Il devrait y avoir une consultation aussi étendue que possible du monde de l'éducation sur les modalités de mise en oeuvre d'un tel plan.

11. Le ministère de l'Éducation annexe une analyse des répercussions multiculturelles de l'élargissement et de l'amélioration du programme d'éducation de la petite enfance aux directives qu'il prépare en réponse à nos recommandations.
12. Le ministère de l'Éducation élabore un plan multiannuel, avec des objectifs et des échéanciers précis, pour s'assurer que chaque école dispose d'une garderie convenable.
13. Le ministère des Services sociaux et communautaires examine l'anomalie de la situation des écoles privées qui offrent des services de garde d'enfants non réglementés.
14. Le ministère de l'Éducation s'assure que chaque conseil scolaire a suffisamment de personnel spécialisé pour coordonner les services de garde d'enfants et les ressources éducatives dont il dispose. Certaines collectivités ne sont pas en mesure d'engager des professionnels à plein temps, mais elles doivent pouvoir accéder aux services spécialisés voulus. Le ministère et les principaux intervenants dans l'enseignement doivent déterminer conjointement le nombre de coordonnateurs requis dans chaque situation.
15. Les ministères de l'Éducation et des Services sociaux et communautaires soumettent un rapport mixte au Comité sur les conclusions de leurs consultations interministérielles avant décembre 1990.
16. Les ministères de l'Éducation et des Services sociaux et communautaires publient conjointement un énoncé de politique avant décembre 1990, pour indiquer leurs observations sur la proposition de la Garderie Scolaire d'Ottawa-Carleton School Day Nursery Inc. et présenter la manière de mettre en oeuvre ses principes.
17. L'on finance des projets-pilotes, notamment celui de la Garderie Scolaire d'Ottawa-Carleton School Day Nursery Inc. pour développer des modèles intégrés de services de garde et de jardin d'enfants à travers la province.
18. Le ministère de l'Éducation, de concert avec les principaux intervenants, notamment les facultés d'éducation, élabore un plan, avant décembre 1990, en vue de modifier l'ensemble du système de formation préalable et de formation en cours d'emploi afin de renforcer la préparation à l'enseignement et à la spécialisation en éducation de la petite enfance.
19. Les facultés d'éducation se mettent à offrir davantage de cours et un programme de spécialisation en éducation de la petite enfance.
20. L'on établit un groupe d'étude avant décembre 1990 pour examiner les compétences, les aptitudes et l'expérience voulues pour enseigner aux tout-petits. Le groupe d'étude doit :
  - évaluer les programmes actuels des collèges et des facultés d'éducation pour déterminer l'efficacité des programmes d'études et des méthodes d'approche; et
  - explorer la manière dont les collèges et les facultés d'éducation peuvent reconnaître respectivement les programmes des autres et tirer parti de leurs ressources et forces mutuelles.

21. L'on crée un programme de spécialisation à l'intention des enseignants des premières années. Pour commencer, on pourrait adapter un programme de quatre ans comme celui de Ryerson. Il faudra peut-être d'autres programmes plus courts menant à un diplôme pour les auxiliaires d'enseignement et les travailleurs de garderie.
22. Le groupe d'étude sur la formation dont nous avons recommandé la constitution, examine également le diagnostic et l'évaluation des besoins particuliers et les stratégies d'enseignement adaptées. Il faut exiger une formation suffisante et uniforme dans ce domaine pour tous les professionnels qui s'occupent de jeunes enfants.
23. Les ministères des Services sociaux et communautaires et de la Santé fassent une enquête pour savoir si les garderies ont accès, à l'heure actuelle, aux services de santé spécialisés pour les enfants qui leur sont confiés. Les ministères devraient publier conjointement un énoncé de politique sur la manière de coordonner de manière efficace les garderies et les programmes du ministère de la Santé.
24. Les ministères de l'Éducation, des Services sociaux et communautaires et de la Santé, de concert avec les établissements et les organismes compétents, élaborent un plan pour faciliter et coordonner le diagnostic précoce des besoins particuliers. Il faut décréter des mécanismes précis pour transmettre les renseignements essentiels entre le système scolaire, les garderies et les programmes de santé.
25. Le ministère de l'Éducation veille à ce que tous les parents aient accès de manière équitable et satisfaisante aux services d'aide et d'intervention au cours du processus d'identification, de placement et de révision.
26. Le ministère de l'Éducation élabore un plan avant décembre 1990 pour élargir les cours sur l'art d'être parent à l'intérieur des écoles et dans le cadre de l'expansion des services.
27. Le ministère de l'Éducation, de concert avec les ministères des Services sociaux et communautaires et de la Santé et le secteur des services sociaux, élaborent un énoncé de politique sur le concept de l'école communautaire ou école de quartier. L'énoncé devrait considérer le rôle que les écoles jouent à l'heure actuelle dans la prestation et la coordination des services de santé, des services sociaux et autres, à l'intention des enfants et des familles, et étudier la manière dont ce rôle élargi des écoles comme endroit de prédilection de toute une gamme de services complémentaires pourrait se développer de façon utile et efficace.
28. Un groupe d'étude interministériel analyse l'éventail des services sociaux, de santé et autres, actuellement disponibles aux enfants et à leurs parents. Il serait chargé d'élaborer un plan de mise en oeuvre pour assurer la coordination la plus efficace de ces services et faciliter des projets-pilotes bien coordonnés.





## **ANNEXE A**

**Opinion dissidente de M. Dave S. Cooke (Windsor-Riverside)  
et de M. Richard F. Johnston (Scarborough-Ouest)**



Opinion dissidente des  
membres néo-démocrates  
du Comité

Nous appuyons la plupart des points du rapport de la majorité - une grande partie d'entre eux sont le fruit de nos initiatives, par exemple, les effectifs proposés pour les classes de la maternelle et du jardin d'enfants. Cependant, les membres du Nouveau Parti démocratique du Comité spécial de l'éducation se croient obligés d'exprimer leur dissidence pour deux raisons. La première a trait au refus du Comité de s'attaquer de façon systématique à l'absence de planification du gouvernement dans le domaine de l'éducation de la petite enfance. La seconde est liée au besoin de rattacher les établissements actuels de garde d'enfants dans les écoles sous la tutelle du ministère de l'Éducation.

Nous sommes convaincus que le gouvernement a annoncé ces mesures relatives à la maternelle et au jardin d'enfants qui figurent dans le discours du trône afin d'apaiser la demande de places de garde d'enfants et non pour des raisons d'ordre pédagogique. Voici son raisonnement : si davantage de parents décidaient d'envoyer leurs enfants à la maternelle une demi-journée ou au jardin d'enfants à temps plein, ils prendraient d'autres dispositions privées/ou non officielles pour faire garder leurs enfants le reste de la journée, ce qui libérerait de précieuses places dans les garderies d'enfants sans but lucratif. Le trésorier s'attendait peut-être même à toucher des subventions supplémentaires du fédéral pour les frais de garde, ou un système d'allégement fiscal, qui rendrait les dispositions privées encore plus avantageuses sur le plan économique.

Il convient de situer cette décision, qui exige que les conseils scolaires ouvrent des classes de maternelle d'une demi-journée et de jardin d'enfants à temps plein et encouragent la fréquentation du jardin d'enfants toute la journée, dans le contexte de la tendance qui consiste à faire payer une part toujours croissante du coût de l'éducation par les propriétaires de biens fonciers. La participation de la province au coût de l'éducation (qu'on estime à 40 pour 100 seulement cette année) a baissé d'un point de pourcentage entier depuis l'année dernière.

C'est dans les grands centres urbains que la demande de places de garderie est la plus forte, et ces régions paient déjà un pourcentage plus élevé du coût de l'éducation (par exemple Toronto et Ottawa paient 100 pour 100). Si la province décidait de développer les ressources communautaires traditionnelles de la garde d'enfants dans ces régions, elle devrait payer la moitié des frais, alors qu'elle n'a pratiquement rien à déboursier en élargissant le programme de la maternelle. La situation est analogue en ce qui concerne

les régions de la province qui accusent une forte croissance démographique, et où les conseils scolaires n'offrent pas de classes de maternelle pour la simple raison qu'ils utilisent déjà un grand nombre de classes préfabriquées et que la demande de places de garderie augmente de manière phénoménale.

Nous reconnaissons que la province s'est engagée à verser 20 millions de dollars par an au cours des cinq prochaines années en biens d'immobilisations pour l'expansion du programme de la maternelle. Cependant les conseils scolaires locaux devront quand même payer leur part, sans compter 100 pour 100 du coût en immobilisations à l'égard des frais engagés pour élargir le programme du jardin d'enfants à temps plein. Les Néo-Démocrates estiment qu'il s'agit là d'un fardeau absolument injuste qu'on impose au conseil scolaire local et aux contribuables locaux.

On devine très bien les motifs mal intentionnés du gouvernement quand on examine les énormes lacunes dans la planification que l'on n'aurait jamais tolérées si on avait fondé la décision sur des raisons pédagogiques après avoir consulté les principaux intervenants du monde de l'éducation.

La province ne s'est pas prononcée sur les effectifs des classes de la maternelle et du jardin d'enfants. Chaque conseil scolaire peut fixer ses effectifs comme il l'entend. Ceci, malgré le tapage des promesses électorales sur la réduction des effectifs scolaires en première et deuxième année à 20 élèves au maximum. Il est impossible de prendre au sérieux l'expansion de la maternelle et du jardin d'enfants, au point de vue pédagogique, sans décréter les effectifs des classes en fonction des besoins de diagnostic précoce et des contraintes résultant de la transition. À notre demande, le Comité spécial a recommandé des effectifs de 16 élèves par enseignant à la maternelle et de 18 élèves au jardin d'enfants.

On n'a annoncé aucune modification des programmes d'études de la maternelle et du jardin d'enfants, malgré les résultats de récentes études qui ont démontré que l'on constatait d'énormes différences entre les régions dans la mise en oeuvre des principes pédagogiques du jardin d'enfant. Dans certains conseils scolaires, on ne fait pas passer les enfants d'office du jardin d'enfants en première année, malgré le fait qu'un enfant au même stade de développement, qui se présente dans le système scolaire, a le droit, en vertu de la loi, d'entrer en première année à l'âge de six ans. Si le gouvernement avait été convaincu de l'importance de la maternelle et du jardin d'enfants, il aurait tenu compte davantage des résultats de son groupe d'étude de 1982 sur la maternelle, le jardin d'enfants et la première année, ainsi que des conclusions de l'Étude sur les premières

années de formation qui a soulevé les mêmes préoccupations, avant de lancer un programme élargi obligatoire.

Les plus grands défauts résultant du manque de planification apparaissent lorsqu'on examine le programme élargi de la maternelle et du jardin d'enfants sur le plan de l'intégration des «garderies d'enfants» dans les écoles. Au cours des quinze dernières années, le nombre de garderies dans les écoles est passé de 25 à 900, et leur croissance dépasse de loin celle des garderies communautaires. Les conseils scolaires ont commencé à s'occuper de la garde d'enfants durant une période de baisse des effectifs scolaires. Aujourd'hui, ils considèrent les garderies comme un service fondamental de l'école. Ils considèrent que la «journée ininterrompue» de garde au sein de l'école constitue à la fois une bonne stratégie éducative et une façon d'attirer les enfants dans leur système, public ou séparé. Du point de vue des conseils scolaires, l'élargissement du programme de la maternelle et du jardin d'enfants exige également l'expansion des installations de garde d'enfants dans les écoles. Les Néo-Démocrates sont tout à fait d'accord.

D'un côté, le gouvernement s'attend à ce que chaque école élémentaire offre des classes de jardin d'enfants en 1992 et de maternelle en 1994, mais seules les écoles neuves sont tenues de prévoir l'aménagement d'une garderie. Pour beaucoup d'autres, les seuls locaux pouvant convenir aux programmes de la maternelle et du jardin d'enfants sont justement ceux occupés actuellement par les garderies. Sans affectation de fonds, celles-ci risquent d'être obligées de fermer leurs portes. Certaines garderies dans la communauté urbaine de Toronto sont déjà au bord de la faillite. Une autre perspective, c'est d'obliger un très grand nombre de tout-petits (3,8 ans et plus) à prendre l'autobus chaque jour pour faire la navette entre la maternelle d'une demi-journée et la garderie d'une demi-journée. Le système des écoles séparées, qui utilise souvent des locaux situés dans les sous-sols des églises pour ses garderies, pourra peut-être proposer une meilleure solution aux parents qui désirent un environnement stable pour leurs enfants.

C'est avec horreur que les Néo-Démocrates ont découvert l'absence de normes uniformes en matière de formation des travailleurs de garderies de la province, et nous avons de la peine à croire que le gouvernement serait prêt à entreprendre un programme obligatoire sans avoir résolu cette question. Un spécialiste du cycle primaire peut trouver un poste d'enseignant dans une maternelle après avoir terminé son année à la faculté d'éducation, même s'il n'a jamais mis les pieds dans une maternelle et même si le seul cours de théorie sur le développement des enfants qu'il a suivi n'atteint pas le niveau du programme de techniques d'éducation spécialisée d'un collège communautaire. D'autre part, même l'Association des collèges d'arts appliqués et de technologie ignorait l'énorme variation qui existe dans les normes de l'éducation de la petite enfance dans ses propres établissements.

Nous connaissons à l'heure actuelle une pénurie d'enseignants, au moment même où nous élargissons les programmes de la maternelle et du jardin d'enfants. S'il est vrai qu'il existe un grand nombre de diplômés de l'éducation de la petite enfance, il faut reconnaître que, non seulement nous n'avons pas su négocier les conditions d'équivalence voulues pour leur permettre d'accéder facilement aux facultés d'éducation ou à des programmes spéciaux de rattrapage en cours d'emploi, mais nous ne sommes même pas en mesure de déterminer les points forts et les points faibles de la formation des diplômés des divers programmes de collèges communautaires. Le besoin d'une spécialisation en «enseignement du cycle primaire» était déjà fort pressant, avant que le gouvernement ne lance son programme élargi de la maternelle et du jardin d'enfants.

Le gouvernement n'a pas non plus tenu compte ni tenu des débats publics sur les questions suivantes : faudrait-il changer les heures d'ouverture des écoles pour refléter le rôle qu'elles assument pour les services de garde? Les besoins des francophones et de la société multiculturelle sont-ils respectés dans le système intégrant maternelle, jardin d'enfants et garderie? Faut-il adopter un processus obligatoire et systématique de consultation avec parents et travailleurs de garderie au moment de l'admission à la maternelle? L'élargissement du programme de la maternelle d'une demi-journée et du jardin d'enfants à temps plein débouchera-t-il ou devrait-il déboucher sur la fréquentation obligatoire des enfants?

Les Libéraux du Comité ont formulé, avec nous, des recommandations qui ont trait aux lacunes dans la planification de leur propre parti, mais ils n'ont pas pu s'entendre avec nous pour trouver des solutions à l'autre problème important, celui de la responsabilité des garderies dans les écoles et de leur coordination. Nous autres, les Néo-Démocrates, estimons qu'il faudrait que le ministère de l'Éducation s'occupe des garderies dans les écoles par l'entremise des conseils scolaires locaux. Cette refonte permettrait d'atteindre plusieurs objectifs :

1. On reconnaîtrait la valeur des services de garde sur le plan de l'éducation.
2. Il serait plus facile d'établir la voie hiérarchique et la coordination des fonctions.
3. On reconnaîtrait la priorité des garderies dans les écoles si les programmes provenaient du ministère de l'Éducation, dont relève le conseil scolaire.
4. Il serait plus facile d'organiser la «journée ininterrompue» pour les enfants dont la garde est nécessaire.
5. Elle permettrait de revaloriser les services de garde et les travailleurs de garderie.
6. Le rôle essentiel des parents dans la garderie pourrait profiter à toute l'école.



7. Elle permettrait d'accélérer le mouvement en faveur de l'adoption de normes uniformes en matière de formation, d'équivalences et de définition des rôles entre les travailleurs de garderie et les enseignants spécialistes du cycle primaire.

À l'heure actuelle, nos meilleures garderies ont recours à des techniques pédagogiques comme l'activité ludique, comme le font nos jardins d'enfants. Or, dans la même école, un enfant passe la plus grande partie de la matinée dans une garderie dotée d'une aire de jeux aquatiques, d'activité motrice globale et d'un cercle de lecture et fait grosso modo la même chose l'après-midi au jardin d'enfants, au bout du couloir. La seule différence, c'est qu'à la garderie, il y a un adulte pour 8 enfants âgés de 4 ans, alors qu'au jardin d'enfants, l'enseignante ou l'enseignant compte entre 20 et 25 élèves et assume des responsabilités plus difficiles et systématiques en matière d'évaluation du comportement. Il n'existe aucune communication obligatoire entre le travailleur de la garderie et l'enseignante de la maternelle. Le Comité spécial estime qu'il est possible de communiquer lorsqu'on a affaire à deux ministères distincts. En revanche, nous pensons que la communication serait favorisée sous l'égide d'un seul ministère, et sous la direction de l'école.

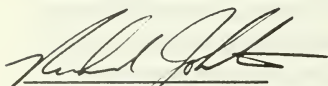
Nous craignons que le rôle actif que les parents jouent dans le système des garderies sans but lucratif ne se perde; nous préférierions qu'il soit adopté par le système scolaire, pour renforcer l'obligation redditionnelle et la pertinence de l'école élémentaire. Avant de céder au ministère de l'Éducation la responsabilité pour les services de garde, il faudrait mettre sur pied un mécanisme démocratique d'influence des parents sous la forme d'un «comité d'école», de concert avec les associations de conseils scolaires, les fédérations d'enseignants et les associations de parents d'élèves.

De plus, il faudrait entamer les discussions entre les travailleurs de garderie, les fédérations d'enseignants, les facultés d'éducation, les collèges communautaires et les conseils scolaires à propos des équivalences dans les normes de formation, les passages d'un système à l'autre, les droits acquis et les autres questions du domaine des relations de travail qui risquent de se poser avant la mise en oeuvre d'une telle décision. Nous reconnaissons que ces tâches ne sont pas faciles, mais nous sommes convaincus que le but global recherché est tellement important que nous devons nous efforcer de l'atteindre au plus tôt.

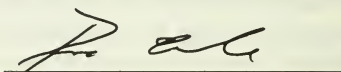
Entre-temps, il faudrait accroître le nombre de garderies sans lien de dépendance selon le modèle d'Ottawa ou de Kingston. La province devrait rechercher des solutions novatrices de financement et continuer de tirer parti du Régime d'assistance publique du Canada jusqu'au moment de l'adoption du nouveau plan national pour les services de garde,

sachant bien que les conseils scolaires ne devraient verser qu'une part minime du coût. Il faudrait également inclure d'emblée les associations de conseils scolaires dans ces délibérations. Si le gouvernement actuel avait suivi la voie de la consultation avant d'élargir le cycle primaire, le travail du Comité aurait été superflu, et les membres néo-démocrates du Comité n'auraient pas eu besoin d'exprimer leur désaccord.

Soumis très respectueusement.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Richard Johnston', written over a horizontal line.

Richard Johnston, député  
Scarborough-Ouest

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'David Cooke', written over a horizontal line.

David Cooke, député  
Windsor-Riverside



ONTARIO

---

ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

---

QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ SPÉCIAL SUR L'ÉDUCATION